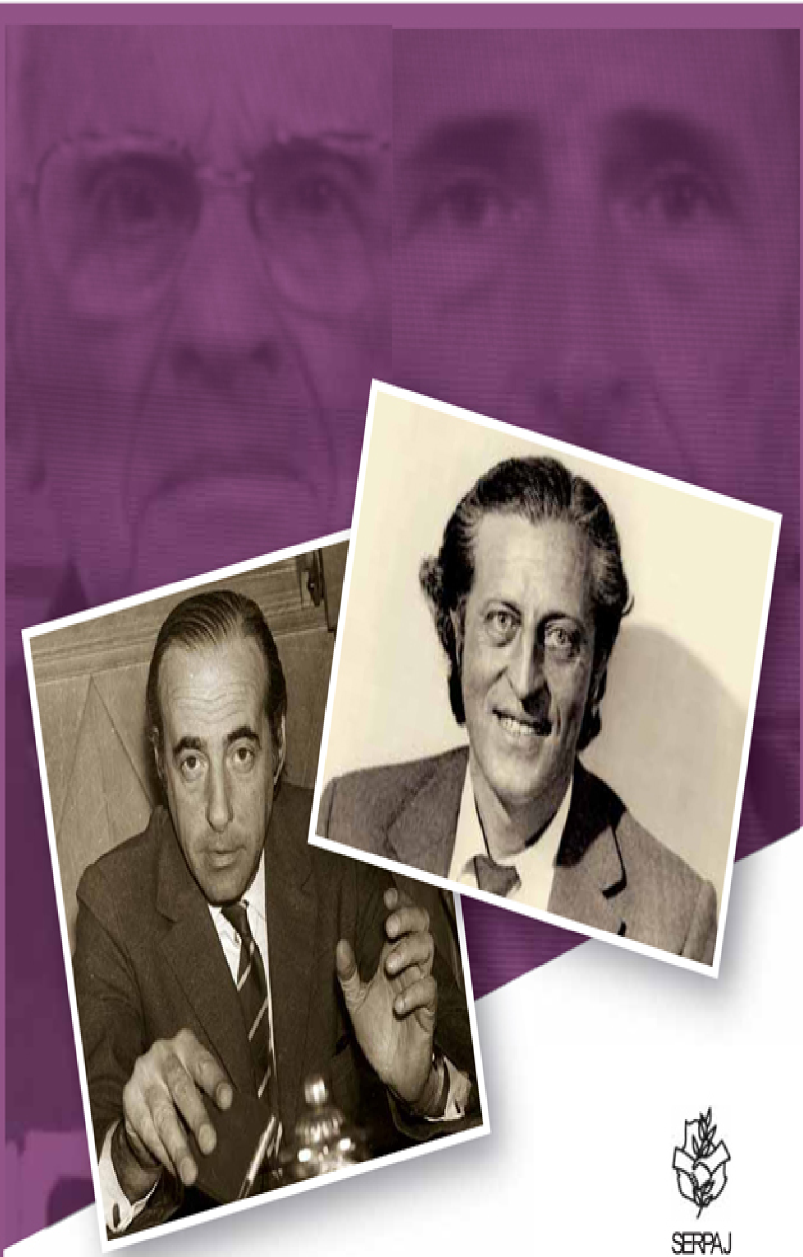
Informe 2006 / SERPAJ

Derechos Humanos en el Uruguay

SERPAJ



A Quica y Luz.
Dos madres, dos vidas
entregadas a la búsqueda
de los hijos que la dictadura
les arrebató.

SERPAJ

Derechos Humanos en el Uruguay

Informe 2006

El Servicio Paz y Justicia (Serpaj) es una organización no gubernamental con estatuto consultivo ante UNESCO y ECOSOC.

El Secretariado Nacional en Uruguay fue fundado en el año 1981, con el propósito de trabajar en la promoción, educación y defensa de los derechos humanos.

Entre otras actividades, busca desarrollar mecanismos para promover cambios sociales que tiendan a la construcción de dignidad humana; investiga y reflexiona sobre diversas temáticas vinculadas a los derechos humanos; atiende situaciones de vulneración de la integridad física y síquica a la vez que formula su denuncia; promueve la "mirada" de los derechos humanos a través de la realización de seminarios, cursos y talleres; trabaja en el monitoreo del sistema carcelario, con adolescentes y mujeres infractoras afectados por prácticas policiales que se contraponen al respeto de sus derechos; brinda información especializada a través del Centro de Documentación y Biblioteca "Luis Pérez Aguirre" y del portal web: www.serpaj.org.uy.

Secretaría y Administración:
serpajuy@serpaj.org.uy

Centro de documentación y biblioteca:
cedoc@serpaj.org.uy

Teléfono: (+598 2) 408 5301
Joaquín Requena 1642
CP 11200
Montevideo - Uruguay

Desde hace 19 años, el Servicio Paz y Justicia (Serpaj) Uruguay, publica un informe anual que describe la situación de los Derechos Humanos en el país. La fecha elegida es el Día Mundial de los Derechos Humanos.

Este informe intenta aportar a la sociedad desde una perspectiva integral, en el entendido que los Derechos Humanos son indivisibles e interdependientes, por cuanto su defensa y promoción debe ir en consonancia, como medio para su pleno desarrollo y vigencia, tanto a nivel individual como social.

Una mirada de este tipo implica analizar de modo crítico y constructivo el papel del Estado en tanto garante de tales derechos, adoptando un rol proactivo y comprometido, por lo que no se busca solamente denunciar, sino proponer y construir alternativas que conduzcan a la plena vigencia de los Derechos Humanos de todas y todos.

En esta edición el Serpaj aborda las siguientes temáticas: la campaña y los fundamentos de la nulidad de la ley de caducidad, los procesamientos tanto de militares como de civiles por las violaciones a los Derechos Humanos cometidas durante la última dictadura cívico-militar, el estado actual de las denuncias realizadas ante la justicia por esta misma temática, los resultados de la ley de humanización del sistema carcelario, la reforma del Código del Niño y el Adolescente. Además, contiene artículos de análisis, interpretación y opinión de personas calificadas en Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que abordan varios temas: política económica y presupuesto nacional, tratados de libre comercio, salud, vivienda, medio ambiente, género, educación, entre otros.

En la búsqueda de cambios que propendan hacia la consecución de una sociedad más solidaria y de una vida digna, basada en la verdad, la justicia, la inclusión y el respeto a la diversidad, este informe pretende ser un aporte para la construcción de un Uruguay justo, donde todos y todas participemos en pie de igualdad.

SERPAJ

Derechos Humanos en el Uruguay

Informe 2006

Serpaj

Servicio Paz y Justicia - Uruguay

Serpaj

© Edición: diciembre de 2006 **Serpaj**

Servicio Paz y Justicia
Joaquín Requena 1642
Tel. (+598 2) 408 53 01
Serpajuy@Serpaj.com.uy
www.Serpaj.org.uy
Montevideo - Uruguay
CP 11200

Impreso en Uruguay

Derechos Humanos en el Uruguay:
Informe 2006. Servicio Paz y Justicia-Uruguay.
Montevideo: Serpaj-URUGUAY, 2006.
196 pág.

ISBN: 9974-564-30-1

Consejo Editor
Daniela López
Carolina Molla
Graciela Romero

Introducción
Pastor Ademar Olivera

Derechos Civiles y Políticos
Dr. Oscar López Goldaracena, Dr. Guillermo Payssé, Dra. Graciela Romero

Dr. Juan Errandonea, Dr. Ruben Waisrub, Dr. Pablo Chargonia, Dr. Walter de Léon, Dr. José Luis González.

Derecho a la Educación
Prof. Mariana Albistur, Mtra. Ana Juanche, Prof. Daniela López, Prof. Gabriela Juanicó, Dra. María Eugenia Iglesias.

Derechos de niñas, niños y adolescentes
Dra. Susana Falca (Unicef); Dr. Javier Palummo, Proc. Luis Pedernera (Comité Derechos del Niño); Educ. Bettina Salas

Derechos Económicos, Sociales y Culturales
Fernando Willat (Serpaj - Plataforma Interamericana de DDHH, Democracia y Desarrollo); Ec. Oscar Mañan (Red de Economistas de Izquierda); Ec. Verónica Amarante, Ec. Andrea Vigorito, Ec. Gonzalo Salas (Instituto de Economía, Udelar); Arq. Graciela Dede (Instituto del Tercer Mundo), Ivahana Larrosa (Amnistía Internacional); Ec. Paola Azar (Red Internacional de Género y Comercio-CIEDUR-PIDHDD), Soc. Sebastián Valdomir (Redes-AT Uruguay, PIDHDD); Ant. Carlos Santos, Ant. Mariana Viera, Lic. José Elosegui (Redes-AT, PIDHDD); Ec. Alejandra Picco (Instituto Cuesta Duarte); Lilián Abrascinskas, Soc. Patricia Acosta (CNS Mujeres); Soc. Fernando Borgia, Lic. Ingrid Gabrielzyk (Alames); Téc. Andrés Urioste (Mundo Afro); Soc. Moriana Hernández (CLADEM), Equipo Representación de los Trabajadores en el BPS. Comisión de Seguridad Social. PIT-CNT; Dr. Edison Lanza (APU).

Colaboradores
Tania da Rosa, Madelón Aguerre, Dra. Pilar Elhordoy, Betania Silvera

Recopilación legislativa
Lic. Laura Bálsamo, Lic. Sonia Kunatov (Centro de Documentación y Biblioteca Luis Pérez Aguirre - Serpaj)

Apoyo Financiero
Adviescommissie Missionaire Activiteiten (AMA)
Pan Para el Mundo (PPM)

Edición y composición integral
Walter Pernas
Pablo Alfano

Diagramación y diseño
Andrés Cribari

Fotos de tapa
Archivo Brecha y archivo Michelini

25 años de Serpaj
Una mirada retrospectiva

Veinticinco años de compromiso con los Derechos Humanos no es poca cosa. Sobre todo, si se tiene en cuenta las condiciones, no siempre fáciles, en que los hemos vivido. Es un "Aniversario de Plata" cargado de búsqueda, de dolor compartido, de incertidumbres; pero también de satisfacciones y logros. Hemos recorrido un camino intenso, abrupto, pero lleno de sentido. Más que celebrar, es oportuna la ocasión para redoblar nuestro esfuerzo por conquistar nuevos espacios donde se hagan realidad los Derechos Humanos, despertar vocaciones, crear conciencia sobre su importancia.

¿Cómo comenzó esta "aventura" llamada **Servicio Paz y Justicia – Serpaj-Uruguay**? ¿Cuál fue la motivación principal que nos impulsó a iniciar aquí un Servicio que ya funcionaba en otros países de nuestro continente?

La preocupación por las injusticias y violaciones flagrantes a los Derechos Humanos que se estaban cometiendo contra nuestros semejantes golpeaba nuestra conciencia de tal forma que no podíamos quedar indiferentes.

Desafiados por la fe y el amor al prójimo nos internamos en una realidad dolorosa que "conmovía nuestras entrañas", y buscamos resistir a un régimen autoritario que sembraba represión, sufrimiento y muerte en la sociedad uruguaya.

En realidad, fuimos convocados a organizarnos para hacer juntos lo que, de hecho, ya estábamos haciendo separados. Aunque no teníamos un "proyecto" definido, comenzamos a andar, un poco a tientas, por intuición. Los hechos mismos, la experiencia y la reflexión colectiva fueron marcando el rumbo a seguir.

El perfil distintivo del equipo "fundador" del Serpaj era su **carácter ecuménico,** en el sentido más amplio e inclusivo del término. Allí estábamos mancomunados en torno a una causa común, si se quiere "quijotesca": sacerdotes católicos, laicos militantes, pastores metodistas y personas sin filiación religiosa. Un genuino testimonio de unidad en la diversidad.

El convocante y referente ineludible en ese tiempo fue el presbítero Luis Pérez Aguirre, "Perico", quien nos desafiaba a ir siempre "un paso más adelante" en la tarea de defensa y promoción de los Derechos Humanos, ya sea a través de denuncias, información o propuestas. Aspirábamos a producir un cambio cualitativo en la sociedad, donde el respeto por la integridad de la vida se impusiera sobre los signos de muerte; donde el miedo y la tristeza dieran lugar a la confianza y la alegría.

¿De dónde sacar coraje para no desistir en medio del camino? Unos, lo encontramos en la fe en el Dios de la Vida que nos sostiene; otros, en la fuerza interior que nos da el saber que estamos defendiendo una causa justa; y con el apoyo que el mismo grupo ofrecía a cada uno de sus integrantes. Por otro lado, sentíamos el respaldo de mucha gente, de las comunidades de base, de líderes sociales, políticos y religiosos; incluso, de una parte del cuerpo diplomático extranjero.

Lo cierto es que logramos romper el círculo de silencio que nos había paralizado; y hacer, junto a otros sectores sociales, un efectivo aporte en el difícil proceso de recuperación de la democracia y poder mitigar la angustia de muchas víctimas del sistema represivo.

En el transcurso del tiempo fueron surgiendo otros actores y organizaciones que atienden áreas particulares de los Derechos Humanos. Eso fue muy saludable y reconfortante. Desde el Serpaj lo hemos estimulado y apoyado, porque entendemos que la defensa de la vida, de todas las vidas, es **tarea de la sociedad en su conjunto**. Nosotros intentamos no sólo "ser voz de los que no tienen voz", sino que luchamos para que los "silenciados" recuperasen el derecho a tener voz.

A continuación, haremos un esbozo de los conceptos básicos que nos sirvieron como orientación en la tarea llevada a cabo y que estimamos siguen estando vigentes hoy.

Significado de los Derechos Humanos

Los Derechos Humanos tienen una irrenunciable base ética que persigue como fin último **la dignidad e integridad de la persona y la vida en libertad** como valores esenciales. Ahora bien, no es suficiente **tener** un derecho, sino **que se lo respete**. No es una aspiración o un ideal que se pueda aplicar en términos genéricos, sino que se trata de **un derecho real de los seres humanos concretos**. Cuando las fibras más íntimas que nos identifican como humanos nos llevan a rechazar lo incorrecto, lo que hace daño, lo que afecta la vida o la integridad física o psíquica del otro, de la otra, es un llamado de atención a nuestra conciencia que no podemos desoír.

Es elemental partir de la base de que **los Derechos Humanos son inherentes a la persona como tal**. Su aplicación práctica no es una dádiva que otorga el Estado según su disposición y parecer. El rol del Estado es reconocerlos, facilitar un ordenamiento jurídico que les dé fuerza legal, instrumentar medidas para que se los respete, etc. A su vez, la Sociedad Civil, a través de sus múltiples organizaciones y mecanismos, debe velar por el cumplimiento cabal de los mismos y reclamar cuando considera que se los está transgrediendo.

Históricamente, se ha puesto el acento en el derecho de los poderosos, de quienes pueden influir en las decisiones de los gobiernos. Así, se ha priorizado el derecho a la propiedad, a la libertad de empresa, a la privacidad, a la seguridad, etc. Sin embargo, creemos que hoy se trata de **defender y respetar todos los derechos de todos**. Esta consigna puede parecer obvia, pues se basa en el principio de que la justicia debe aplicarse a todos por igual, sin privilegios ni distinciones. Sin embargo, la inconstancia y debilidad de la condición humana frustran ese pensamiento. De nuestra parte, estamos convencidos de que, en un conflicto de intereses, la opción correcta es colocarse del lado de las víctimas que sufren las consecuencias de una situación injusta, que generalmente son los más débiles, vulnerables e indefensos.

Imágenes Vivas

Para nosotros, los Derechos Humanos no son una cuestión teórica, abstracta; sino que tiene nombres, rostros; son situaciones concretas, que dicen mucho más que libros académicos:

-Es Sara Méndez buscando afanosamente durante 27 años al hijo que le arrebataron de sus brazos, hasta encontrarlo.

-Es "Tota" Quinteros, María Salvia, Luz Ibarburu y todas esas valerosas mujeres que consumen sus vidas reclamando Verdad y Justicia con relación al destino de sus hijos.

-Es Javier Miranda portando, con una mezcla de emoción y congoja, la pequeña urna que contiene las cenizas de los restos recuperados de su padre.

-Es Luis Pérez Aguirre en su entrega generosa e inclaudicable a la causa de los Derechos Humanos.

-Es Rodolfo Martínez Barbosa, por su

contribución en la lucha contra el racismo y la discriminación.

-Y todas esas personas que se integran a la lucha contra la impunidad que protege a quienes han cometido crímenes atroces y a sus cómplices.

-Incluso, es el desprecio que despierta la sonrisa fría y cínica del torturador que sale del juzgado seguro de la impunidad de la que gozó durante más de 30 años.

-Pero es, también, ese niño con gesto de adulto que, junto a su hermanita, conduce el caballo que tira un carro lleno de bolsas con desperdicios y cartones.

-Es esa mujer del asentamiento, flaquita y desdentada, con seis hijos a cuestas, que aparenta tener 50 años de edad, pero tiene apenas 29.

-Son esos dos obreros de la construcción que mueren sepultados bajo los escombros producidos por el derrumbe de un edificio en ruinas.

-Son esos miles de jóvenes que se presentan al llamado para ocupar unos pocos puestos de trabajo en Bancos del Estado.

Esos y otros dramas de la vida real, esas figuras emblemáticas, son retazos de una historia que todavía debe ser contada, para que la memoria juegue un rol constructivo y reparador en la conciencia ciudadana; y para que las nuevas generaciones reciban un legado ético que les permita **construir una sociedad más justa y más humana.**

El marco referencial

Cuando hablamos de la **integralidad de los Derechos Humanos,** estamos afirmando que ello abarca múltiples áreas y aspectos: Derechos Humanos, Económicos, Sociales, Culturales, Civiles y Políticos, de los Pueblos, de los Niños, de Género, Étnicos, de la Diversidad Sexual, etc. Y que están interrelacionados entre sí. Por lo tanto, eso significa que no es posible encarar solos y simultáneamente todos los derechos, sino que es necesario involucrar a otros protagonistas en esa labor, coordinar esfuerzos desde una perspectiva interdisciplinaria, tomar iniciativas, hacer propuestas. Por otro lado, es un trabajo de discernimiento a fin de priorizar los temas que en un momento dado requieren mayor relevancia y, ante un eventual conflicto entre derechos, evaluar cuál debe prevalecer.

Para que los Derechos Humanos tengan un **alcance universal**, que llegue a todos, se debe contemplar la pluralidad de situaciones desde una perspectiva de equidad. Porque afirmar que "todas las personas son iguales ante la ley" pasa por forjar la unidad en la diversidad; esto implica sostener que, si vivimos en un Estado de Derecho, laico, cuyos habitantes pertenecemos a diversos orígenes étnicos y culturales, que profesamos religiones o filosofías de vida múltiples, todos estamos amparados por una misma Constitución, las mismas leyes y normas, que rigen en el país y que deben ser aplicadas a todos por igual, sin discriminación alguna, sea cual sea nuestra condición, forma de pensar o de sentir.

En última instancia, se trata de crear conciencia en la ciudadanía, en las instituciones y organismos del Estado y en los sectores sociales y políticos, de la importancia de llevar a la práctica, en forma real y efectiva, las Declaraciones, Pactos, Protocolos y Leyes sobre Derechos Humanos. Pues, de lo contrario, son simplemente "letra muerta".

Porque están en juego, nada menos, principios inalienables, valores, aspectos éticos, que hacen a la esencia de la vida misma y están en la base de la institucionalidad democrática y el Estado de Derecho. Ello hace impostergable la tarea de **educar en Derechos Humanos** como instrumento que contribuya a asumir responsabilidades, aprender una conducta, valores, un "ethos" cultural, como semilla que dará sus frutos en una sociedad transformada, en la que se priorice lo humano por encima de lo estructural.

También somos conscientes de las múltiples dificultades que surgen en el intento de desempeñar un trabajo profesional, independiente, objetivo. Actuamos en un terreno resbaladizo, una especie de laberinto lleno de enigmas a desentrañar. Fuertes intereses de sectores afectados se movilizan para presionar o descalificar. Pero eso no debe ser un impedimento para continuar adelante buscando siempre ser consecuentes con los objetivos planteados.

¿De qué manera podemos participar activamente en la tarea permanente que requiere la defensa de los Derechos Humanos?

Existe una infinidad de posibilidades, según el lugar que cada uno ocupe en la sociedad, los dones, el tiempo disponible, etc.; sea en forma individual o a través de una organización o movimiento, a nivel sectorial, barrial, nacional, etc.

Indignarse ante una injusticia refleja ya una actitud de vida, un criterio ético formado. Pero **la indignación sola no es suficiente**; **es necesario hacer algo, expresarse, actuar**, **si se quiere incidir sobre una situación injusta, o impedir que vuelva a suceder.** No necesariamente tiene que ser algo espectacular, porque no todos tenemos vocación de héroes; pero sí tenemos el imperativo moral de ser coherentes con nuestros principios y hacer lo que esté a nuestro alcance para que se concreten en la realidad.

Ante nuevos desafíos

Como sabemos, en estos 25 años nuestro país ha atravesado diferentes etapas provocando en cada una de ellas nuevos desafíos. En ese marco dinámico el Serpaj se fue modificando, desde sus orígenes hasta hoy, en su carácter, su integración, su modalidad de trabajo, sus prioridades. Sin embargo, su objetivo último, esto es**: defender y promover la integralidad de los Derechos Humanos**, se mantiene intacto y es lo que le da sentido y vigencia a su quehacer.

El actual Equipo Coordinador busca discernir el nuevo tiempo de la realidad sociopolítica y económica nacional, a fin de descubrir el aporte específico que el Serpaj puede, y debe, ofrecer a la sociedad uruguaya.

El Informe Anual es fruto de un esfuerzo que desde hace 19 años viene desarrollando la institución. Los antecedentes de este material los podemos rastrear en las primeras circulares en hojas membreteadas con el logo del Serpaj, con información y denuncias sobre situaciones graves de violaciones a los Derechos Humanos en nuestro país: torturas, presos enfermos, muertes en las cárceles, desaparición de personas. Esas hojas eran enviadas a personalidades de la vida nacional, organizaciones, iglesias y embajadas.

Más tarde, se publicaría una revista mensual con información y artículos diversos, hasta llegar al Informe Anual.

Creemos que es un rico material de información, análisis e investigación, con un enfoque riguroso, que cumple una importante función al servicio de organizaciones y personas interesadas en el tema. No se pretende integrar en el Informe lo que la institución hace o promueve, sino más bien destacar lo que realmente ha sucedido en el país durante el período en relación a los Derechos Humanos.

Esperamos que sea no solamente material de consulta, sino que provoque un compromiso en el lector, en el cual todos nos sintamos involucrados. Porque estamos convencidos de que, además de los factores subjetivos y de sensibilidad personal, es de gran importancia poder contar con información fidedigna que permita adoptar una posición sobre determinados temas y asumir un compromiso responsable con los Derechos Humanos.

Pastor Ademar Olivera

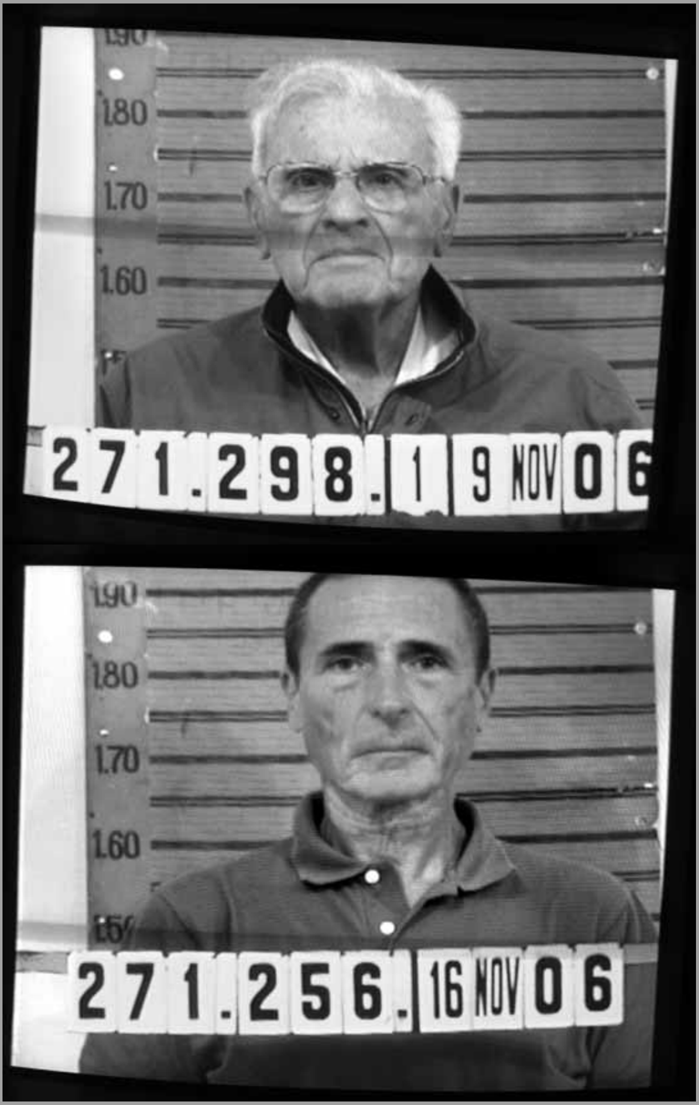

1.90
1.80
1.70
1.60
271.298.19 NOV 06
1.90
1.80
1.70
1.60
271.256.16 NOV 06

Foto: Archivo Brecha

Derechos Civiles y Políticos

Campaña por la nulidad de la ley de caducidad

Hacia mediados de 2005 se incorporó al debate público la opción de declarar nula e inexistente la ley de caducidad. En dicho contexto, Serpaj, organizaciones sociales y comunicadores, tomaron posición explícita por la **nulidad de la ley de caducidad**. (1)

En 2006, el PIT-CNT lanzó una campaña nacional por la nulidad de la ley, a la cual adhirieron diversas organizaciones sociales y de Derechos Humanos nucleadas en la Plataforma de Derechos Humanos, de la cual participa Serpaj. (2)

La movilización tuvo como objetivo generar debate, informar y sensibilizar sobre los fundamentos y la necesidad de que la ley de caducidad sea declarada nula con alcance general. Con multitudinarios actos de lanzamiento en Paysandú, Maldonado, Durazno, Rocha, Pando, Montevideo y Buenos Aires, la propuesta por la nulidad recibió amplio respaldo de diversos sectores de la población y logró la adhesión de numerosos actores y sectores políticos.

En el marco de la campaña por la nulidad, Serpaj reeditó una versión ampliada del libro de Oscar López Goldaracena, *Derecho Internacional y Crímenes contra la Humanidad*, que establece fundamentos jurídicos a favor de la nulidad de las normas de impunidad.

En la presentación de la obra, la ex presidenta de la Suprema Corte de Justicia, Dra. Jacinta Balbela y el constitucionalista, Dr. Alberto Pérez Pérez, compartieron y reafirmaron que la ley de caducidad es jurídicamente nula e inconstitucional.

Hoy el tema se ha instalado, irreversiblemente, en la agenda política sobre Derechos Humanos.

El avance del espacio de reflexión en torno a la nulidad de la ley de caducidad dio, últimamente, un salto cualitativo al consolidarse un ámbito permanente de **coordinación nacional** para todos los actores sociales y políticos que, a título individual o colectivo, están de acuerdo con la propuesta.

La postura de muchos sectores políticos es, por el momento, mantener la ley de caducidad y aplicarla de forma tal que permita el avance de las nuevas causas judiciales. Sin embargo, es un hecho objetivo que hay casos que no podrán ser juzgados si se mantiene la norma. Un de éstos es el de la desaparición de la ciudadana argentina, María Claudia García, nuera del escritor Juan Gelman, cuyo expediente fue archivado a pedido de la Fiscalía y en aplicación de la ley de caducidad.

Por ello, Serpaj realizada un llamamiento de especial atención sobre un hecho fundamental: **haberse comprometido a respetar la ley, no quiere decir mantenerla inmutable para siempre. Respetemos la ley mientras esté vigente pero luchemos por removerla si se han verificado nuevos hechos que evidencian el error político, ético y jurídico que significó su aprobación.**

---

1 Ver: Derechos Humanos en el Uruguay. Informe 2005. Montevideo: Serpaj.

2 Amnistía Sección Uruguay, Atabaque, Crysol, Familiares de Asesinados por Razones Políticas, Familiares de Detenidos y Muertos por la Dictadura, FEUU, Fucvam, Isode, Serpaj y Sersoc.

No hay contradicciones. Respetemos todo el Derecho, incluido el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Hoy en el Uruguay, nadie duda que existieron violaciones a los Derechos Humanos que califican como crímenes de lesa humanidad y ninguna ley que impida o obstaculice su juzgamiento es jurídicamente válida. Se trata de aplicar el Derecho.

Consideremos, además, que por unanimidad el Parlamento aprobó la Ley Nº 18.026 que tipifica el Genocidio, los Crímenes de Lesa Humanidad, los Crímenes de Guerra y las normas de cooperación con la Corte Penal Internacional. **Esta nueva norma reafirmó la vocación de nuestro pueblo en los principios esenciales de Verdad y Justicia en relación con los más aberrantes violaciones a los Derechos Humanos**.

Si queremos seguir transitando hacia la construcción de una sociedad firmemente asentada sobre nuevas bases éticas enmarcadas en los Derechos Humanos, debemos aspirar a profundizar un Estado de Derecho Democrático y Pleno, en el cual la justicia para los crímenes de lesa humanidad debe ser un principio innegociable y, consecuentemente, una obligación del Estado.

En esta concepción, la ley de caducidad no tiene cabida, ni hay mérito alguno para mantenerla vigente, cuando nació jurídicamente nula.

Convocatoria:

Coordinadora Nacional por la Nulidad de la Ley de Caducidad
Ninguna ley es inmutable.

* **Declarar la nulidad de la ley de caducidad, es un imperativo histórico, moral y jurídico, que debe estar por encima de coyunturas políticas**.

* **Declarar la nulidad de la ley de caducidad** hace a la esencia misma del desafío que implica enfrentar el pasado y afianzar, sobre las ruinas de la sociedad represiva, una progresiva búsqueda de los valores que deben cimentar el entramado social y un modelo de convivencia inspirado en la matriz de los Derechos Humanos, concebidos éstos como un todo dinámico, interdependiente e indivisible.

* **Declarar la nulidad de la ley de caducidad** hace a la esencia misma de la preservación y profundización de la Democracia, ya que no es ni será posible consolidar un Estado de Derecho democrático y pleno sin asumir que la justicia es un elemento innegociable del modelo cultural inherente a la democracia, cuando se trata de dar respuesta a situaciones que califican como “crímenes de lesa humanidad”.

* **Llamamos, en tal sentido, a construir un movimiento nacional, participativo, plural, democrático, flexible y abierto a todas las personas, organizaciones políticas y sociales, el cual, basado en el mutuo respeto de sus integrantes e inspirado en la concepción interdependiente e indivisible de todos los Derechos Humanos, consolide un espacio común en pro de la nulidad de la ley de caducidad, bajo una coordinación permanente y adecuada para cumplir con el objetivo trazado**.

* **Convocamos, por la presente, a toda la ciudadanía y, muy especialmente, a todos los actores políticos y organizaciones sociales coincidentes con nuestra propuesta, para que adhieran pública y expresamente a los postulados que nos unen, invitando a sumar esfuerzos participando en esta campaña a través de la Coordinadora Nacional por la Nulidad de la Ley de Caducidad.**

Algunos fundamentos jurídicos y de inconstitucionalidad de la ley de caducidad (1)

"La palabra caducidad ya es cadáver, ya ha sido sustituida por la lucha, por la vida digna y responsable de todos los uruguayos". (2)

Dra. Jacinta Balbela de Delgue

1. La violencia como vicio del consentimiento. Ley aprobada bajo amenaza militar

Es un hecho notorio que la ley de caducidad fue sancionada apresuradamente y bajo explícita presión militar, lo que de por sí alcanzaría para considerarla ilegítima desde los puntos de vista jurídico y político.

Restablecida la democracia, la voluntad expresada en el Parlamento era proceder al juzgamiento, sin excepciones, de todas las violaciones de los Derechos Humanos cometidas por el gobierno de facto o bajo su amparo, razón por la cual éstas se excluyeron de la amnistía aprobada para los detenidos políticos. (3)

Sin embargo, esta decisión fue alterada en virtud de presiones ilícitas.

A fines de 1986, cuando se resolvió que los militares indagados comparecieran ante la justicia ordinaria, el teniente general Hugo Medina retuvo en su "caja fuerte" las citaciones judiciales cursadas y, convertido en portavoz de los estamentos militares, anticipó el desacato y la amenaza de insubordinación. Fue cuando, en menos de una semana, se aprobó la Ley N° 15.848 o ley de caducidad (4).

Resultan ilustrativas las opiniones de algunos legisladores de la época, recientemente recordadas en el informe que el Dr. Alberto Pérez Pérez brindara, el 5 de diciembre de 2005, a la Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Senadores, cuando fue consultado sobre el proyecto de ley interpretativo de la ley de caducidad. Así, por ejemplo, el Senador Alberto Zumarán afirmó: *"Señor Presidente: el señor senador Batalla que, además de colega, es amigo personal, ha dicho reiteradamente que vamos a votar una decisión empujados por una presión. Creo que es cierto; yo, al menos, me siento presionado.* (…) *y creo que en este tiempo nunca me he sentido más coaccionado que ahora. Todos sabemos*

---

1 Autor: **Oscar López Goldaracena.** El presente artículo se corresponde con extractos del libro del autor: *Derecho Internacional y Crímenes contra la Humanidad*. Montevideo: Serpaj. 2006.

2Ex presidenta de la SCJ. Actas de la Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Senadores. Carpeta 390/2005. Distribuido 610/2005. Sesión del día 5 de diciembre de 2005, p. 3: *"¿Qué disyuntiva, entonces, se le presenta al jurista? Estimo sin lugar a dudas que lo que corresponde es anular la ley madre y volver a legislar. (…) Reitero que la caducidad se gestó históricamente y del mismo modo, justamente, se aplica. La lógica de los hechos, desde entonces, veinte años, tal vez más, ha perdido vigencia, ha perdido razón de ser. Como enseñaba el ilustre Couture, todo lenguaje es espacial y temporal; las palabras pertenecen a la tierra y además nacen, se desarrollan, se debilitan y mueren".*

3 El Art. 5 de la Ley N° 15.737, de 8 de marzo de 1985, dispone: *"Quedan excluidos de la amnistía los delitos cometidos por funcionarios policiales o militares, equiparados o asimilados, que fueran autores, coautores o cómplices de tratamientos inhumanos, crueles o degradantes o de la detención de personas luego desaparecidas y por quienes hubieran encubierto cualquiera de dichas conductas. Esta exclusión se extiende asimismo a todos los delitos cometidos por móviles políticos, por personas que hubieren actuado amparadas por el poder del Estado en cualquier forma o desde cargos de gobierno."*

4 Al discutirse el proyecto de ley, los legisladores consideraron expresamente que no se trataba de una ley de amnistía, sino de la caducidad del poder-deber de castigar determinados delitos. Si se hubiera querido sancionar una amnistía, se habría dicho en forma expresa utilizando la terminología del Art. 85, numeral 14 de la Constitución. Por otra parte, no se derogó el Art. 5 de la Ley N° 15.737 mencionado en la nota al pie precedente. Conforme: Alberto Pérez Pérez, Informe a la Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Senadores, 5 de diciembre de 2005. Opinión jurídica sobre el proyecto de ley por el que se interpreta el artículo 1º a 4º de la Ley Nº 15.848. Ver: Sentencia 184/88, de 2-V-1988. La Justicia Uruguaya, caso 10.997, t. XCVI, sección 1. Fundamento de voto discorde de García Otero. p. 375.

que el lunes se va a consumar un hecho que ha sido previamente anunciado. Ocurre que los señores militares han resuelto corporativamente no ir a declarar, no presentarse ante la justicia. Esto, repito, lo conocemos todos. (…) *Perdonen la pasión y los decibeles, pero se trata de cosas muy hondas. Se dice que hay presión; ¡claro que la hay! ¿A quién se le pudo ocurrir que no existe presión? ¿Cómo se puede pensar que el Partido Nacional, quien juró y perjuró para decir que no, ahora dice que sí y no es bajo una presión insoportable?"* (5).

Indudablemente, el Poder Legislativo fue objeto de una coacción ilegítima por parte de los militares, lo que invalida la norma votada.

En tal sentido, en ocasión del fallo de la Suprema Corte de Justicia (SCJ) que en votación dividida consideró constitucional la ley de caducidad, el ministro Nelson García Otero fundamentó su voto negativo y discorde, afirmando: *"En efecto es un hecho notorio que dispuesta la citación de funcionarios militares por sede judicial civil, los mandos superiores de las Fuerzas Armadas decidieron no cumplir el precepto constitucional. Ante la posibilidad de un grave conflicto institucional, el Parlamento, en sesiones del jueves 18 de diciembre, viernes 19, sábado 20, domingo 21 y lunes 22 de diciembre de 1986, sancionó la Ley N°15.848, premura originada en que el lunes 22 estaba dispuesta la comparecencia de militares en sede judicial común. El propio 22 de diciembre de 1986 fue promulgado el proyecto de ley por el Poder Ejecutivo.*

Lo expuesto no es especulación, está dicho expresamente en las sesiones respectivas (…). *Se documentó allí por extenso que la ley Nº 15.848 se sancionaba para posibilitar que no se cumpliera con lo dispuesto en el artículo 253 de la Constitución. Esto basta a mi entender, para tachar de inconstitucional, de las normas de la referida ley, los artículos 1º, 3º y 4º"* (6).

El 7 de abril de 1987, varios legisladores del Partido Nacional (7) que participaron en el debate parlamentario que culminó en la sanción de la ley de caducidad, presentaron a la Cámara de Representantes un **proyecto de ley para la anulación** de los artículos 1º a 4º de dicha norma (8), fundamentado en la inconstitucionalidad por la presión ejercida sobre el Poder Legislativo. Al respecto, considerando la contemporaneidad de esta iniciativa con los hechos que hemos narrado, resulta ilustrativo transcribir parte de la exposición de motivos de dicho proyecto de ley: *"Es notorio que, con los primeros cuatro artículos de la ley, cuya anulación se propone, se buscó una anticipación a los hechos que configurarían el desacato institucional; se buscó acordar el derecho a determinados hechos de desobediencia que, al momento de dictarse la ley, se juzgaba de inevitable producción.*

Se eligió este camino, que consistió en pretender volver permisivo y legítimo lo que se anunciaba como hecho de acaecimiento tan fatal como incierto, que postergaba precisamente la juridicidad del acto legislativo y, más concretamente, su concordancia constitucional.

La coacción ilegítima no es más que la preponderancia de una voluntad sobre la otra y es claro que de este fenómeno de mero

---

5 Alberto Pérez Pérez, Informe a la Comisión de Constitución. Op. cit.

6 Sentencia 184/88, de 2-V-1988. La Justicia Uruguaya, caso 10.997... Op. cit. Fundamento de voto discorde de García Otero. p. 374.

7 Juan A. Oxacelhay, Javier Barrios Anza, Alem García, Ricardo Rocha Imaz, Edison H. Zunini, Raúl Rosales Moyano, Julio Maimo Quintela y Ernesto Amorín Larrañaga.

8 Cámara de Representantes. Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración. Carpeta Nº 1.792 de 1987. Repartido Nº 366, abril de 1987. Texto del Proyecto de Ley: *"Artículo 1º. Anúlase, por razón de inconstitucionalidad, los artículos 1º, 2º, 3º y 4º de la Ley Nº 15.848, de 22 de diciembre de 1986. Artículo 2º. Los Tribunales competentes del Poder Judicial continuarán la tramitación de las causas comprendidas en las disposiciones anuladas de la referida ley, como si estas últimas no se hubieran dictado. Artículo 3º. El Poder Ejecutivo devolverá inmediatamente y sin más trámite las causas que le hubieren sido enviadas en cumplimiento del artículo 3º de la Ley Nº 15.848 (...). Si el Poder Ejecutivo hubiere dictado resolución que incluyere el caso en la caducidad reconocida por el artículo 1º de la Ley Nº 15.848 (...), tal resolución se tendrá por no pronunciada. Artículo 4º. Comuníquese, etc.".*

hecho, de pura prevalecencia, no surge ni puede surgir para la voluntad predominante título jurídico válido. Tal título solamente habría surgido si hubiera participado en el acto legislativo la voluntad libre y soberana del Parlamento; pero el apresurado proceso de sanción de la ley, que inequívocamente buscó adelantarse en horas a hechos que se tenía como inevitables, permite descartar toda libertad en la decisión. Demás está decir que los artículos de la ley, cuya anulación se propugna, causaron agravio sensible a la institucionalidad democrática. (9)*"*

La sanción de la ley de caducidad, en el contexto referido, demuestra que el Parlamento fue forzado mediante un comportamiento intimidatorio a través de la amenaza, lo que implica un vicio de violencia en el proceso de formación de la voluntad legislativa.

2. La "lógica de los hechos" no es fuente de derecho

El artículo 1° de la Ley N°15.848 es inequívoco en señalar que la *"caducidad de la pretensión punitiva"* no tendría como *"fuente de derecho"* la ley aprobada.

La ley no crea ni constituye una situación jurídica nueva; por el contrario, reconoce una situación preexistente. Tiene naturaleza "declarativa" y no "constitutiva". El texto legal no deja margen para la duda: *"Reconócese que como consecuencia de la lógica de los hechos* (…) *ha caducado el ejercicio de la pretensión punitiva del Estado* (…)*".*

¿Cuál es la "fuente de derecho" inconstitucional? La repuesta es muy simple: el poder militar ejercido en forma ilícita, ya se ubique históricamente en el llamado Pacto del Club Naval o, lo que parece más evidente, en la amenaza de desacato institucional de diciembre de 1986.

La norma sancionada demuestra que "la caducidad" habría operado **en un momento histórico indeterminado anterior a la sanción de la ley,** en razón de "la lógica de los hechos" y no por el "efecto constitutivo" de la ley que en definitiva se dictó.

El entonces senador Dr. Gonzalo Aguirre, en la discusión parlamentaria de la ley señaló: *"En el artículo 1º de este proyecto no hemos empleado por casualidad el verbo «reconocer». Hemos tenido plena conciencia de que tenemos que iniciar este proyecto con una disposición que no es, como se dice por quienes saben de Derecho, una norma constitutiva, es decir, una disposición que crea una situación jurídica, sino una disposición declarativa. No crea una situación jurídica nueva, sino que reconoce o declara una preexistente. ¿Y cuál es ella? Una situación de vigencia limitada de la Constitución, que ha impedido hacer justicia y que ha determinado la impunidad de hecho que por dos años hemos tenido que tolerar. Sólo significa reconocer que las normas constitucionales y legales que sujetan a todos los ciudadanos al Poder Judicial, no funcionan respecto de los militares, por virtud de un hecho anterior"* (10).

Consecuentemente, **se violó flagrantemente la Constitución de la República al consagrarse la extinción de la potestad punitiva del Estado en virtud de la supuesta presión militar que la Constitución no reconoce como habilitante para generar normas jurídicas válidas**(11). Lo reafirma la Dra. Jacinta Balbela en el fundamento de su voto discorde con el fallo de la SCJ mencionado: *"Pueden ser válidas del punto de vista substancial las*

---

[9] Ibíd. Exposición de Motivos. p. 2.

[10] Alberto Pérez Pérez. Informe a la Comisión de Constitución... Op. cit.

[11] *"Ningún acuerdo político, ni la lógica de los hechos subsiguientes, tiene previsión constitucional que autorice desconocer lo que como principio fundamental de nuestra organización democrática establecen los Art. 4º y 82º de la Constitución. Ningún acuerdo político y la consecuencia lógica del mismo, puede investir la representación original o delegada de la soberanía y por tanto es absolutamente inidóneo para emitir norma jurídica válida, vigente o aceptable"*. Sentencia 184/88, de 2-V-1988. La Justicia Uruguaya, caso 10.997... Op. cit. Fundamento de voto discorde de García Otero. p. 375.

motivaciones, las razones invocadas, realidad política, social, etc., para reconocer una voluntad ajena como determinante de una norma jurídica, pero formalmente hay que convenir que ese mismo reconocimiento de una fuente de derecho no reconocida por la Constitución, engendró una ley viciada de inconstitucionalidad en cuanto no es expresión de la soberanía de la Nación –artículo 82 Constitución Nacional–" (12).

La aprobación de la "ley de caducidad" fue producto de la amenaza militar; y la "lógica de los hechos", a la que se le asignó inconstitucionalmente el carácter de fuente de derecho, invalida la norma dictada.

3. Violación del principio de separación de poderes

La ley de caducidad es manifiestamente inconstitucional al violar en forma notoria el principio de separación de poderes.

En efecto, el artículo 3º de la Ley N° 15.848 asignó al Poder Ejecutivo funciones jurisdiccionales(13), por las cuales el Poder Ejecutivo es el que debe determinar qué casos están incluidos en la caducidad; su decisión es obligatoria para el juez.

Por lo tanto, la opinión del Poder Ejecutivo –y no la del Poder Judicial– es la decisiva para la causa. Notoriamente, la ley en cuestión viola en forma flagrante la Constitución: *"la función que al Poder Ejecutivo le ha sido encomendada, está comprendida indudablemente en la categoría de acto jurisdiccional, reservado sólo al Poder Judicial, cualquiera fueren los motivos determinantes de la decisión" (14)*.

El artículo 233 de la Constitución dispone expresamente que el Poder Judicial será ejercido por la SCJ y los Tribunales y Juzgados respectivos. No asigna funciones jurisdiccionales al Poder Ejecutivo. Consecuentemente, el Poder Legislativo no puede asignarle esas funciones al Ejecutivo –como lo hizo– sin violar la Constitución(15).

4. Nulidad por mandato del Derecho Internacional

Indudablemente, en tan peculiar proceso legislativo no se realizó un análisis jurídico de concordancia, ni con la Constitución de la República –como se ha observado–, ni mucho menos con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Toda opción política tiene límites jurídicos y, para el caso, el derecho internacional prohibía la adopción de cualquier tipo de medida que impidiera la persecución o juzgamiento de crímenes de lesa humanidad.

En este contexto, la sanción de la ley de caducidad –como en otros países las leyes de punto final– implicó una solución política ciega al Derecho, constituyéndose en instrumento de ocultamiento para las violaciones a los Derechos Humanos ocurridas.

No sólo se evitó una madura y serena reflexión política sobre cómo asegurar el Estado de Derecho, sino que se olvidó el espacio que debió ocupar la Ciencia Jurídica en el proceso de formación de la voluntad política. No existió consideración alguna sobre la compatibilidad de la ley

---

12 Ibíd. Fundamento de voto discorde de Jacinta Balbela. p. 377.

13 El Art. 3 de la Ley N°15.848 dispone: *"A los efectos previstos en los artículos anteriores, el Juez interviniente en las denuncias correspondientes, requerirá al Poder Ejecutivo que informe, dentro del plazo perentorio de treinta días de recibida la comunicación, si el hecho investigado lo considera comprendido o no en el artículo 1º de la presente ley. Si el Poder Ejecutivo así lo comunicare, el Juez dispondrá la clausura y el archivo de los antecedentes. Si en cambio, no contestare o informa que no se halla comprendido dispondrá continuar la indagatoria. Desde la fecha de promulgación de esta ley hasta que el Juez reciba la comunicación del Poder Ejecutivo quedan suspendidas todas las diligencias presumariales en los procedimientos mencionados en el inciso primero de este artículo."*

14 Sentencia 184/88, de 2-V-1988. La Justicia Uruguaya, caso 10.997..., Op. cit. Fundamento de voto discorde de Jacinta Balbela. p. 380.

15 Ibíd. Fundamento de voto discorde de García Otero. p. 375.

de caducidad con el Derecho Internacional. *"Por urgentes que pudieran resultar las propuestas políticas, siempre existe opción posible entre la arbitrariedad y el derecho. Y en la arbitrariedad no se construye ninguna sociedad justa ni se garantiza la continuidad democrática"* (16).

En la especie, se incorporaron a nuestro ordenamiento jurídico positivo, normas que son absolutamente nulas por ser contrarias y violatorias de normas de derecho internacional general con rango de *jus-cogens*:

Las normas de impunidad de la ley de caducidad son violatorias de la norma de jus-cogens que prohíbe los Crímenes contra la Humanidad y dispone el castigo para sus responsables; las normas de impunidad de la ley de caducidad son violatorias de normas de jus-cogens que consagran Derechos Humanos fundamentales.

Tengamos presente que las normas de *jus-cogens* son aquellas "*aceptadas y reconocidas por la comunidad de Estados en su conjunto"* que no admiten acuerdo en contrario; son normas "*universales, imperativas y dinámicas"* que se encuentran por encima de la voluntad de los Estados; que no reconocen límites geográficos o humanos para su aplicación; que se sitúan en el vértice del ordenamiento jurídico; que no pueden ser derogadas por ningún tratado, sino únicamente por otras normas de igual naturaleza; pero lo más importante para el tema que nos ocupa es que **son absolutamente nulos los tratados celebrados en violación de las mismas y, con más razón, serían absolutamente nulas las leyes de un país sancionadas en contradicción con sus preceptos** (17)

En resumen, los artículos 1º a 4º de la Ley N°15.848 o ley de caducidad, son **nulos** e **inconstitucionales:**

* Por **vicio del consentimiento**; al haberse aprobado la ley de caducidad bajo coacción militar, **no existió consentimiento válido del Poder Legislativo**.

* Por reconocer como fuente de derecho de la *"caducidad de la pretensión punitiva"* a la presión militar, una **fuente de derecho no prevista por la Constitución**.

* Por **violar el derecho de las personas y de los pueblos a que el legislador no limite el derecho a exigir el juzgamiento de los crímenes de lesa humanidad**.

* Por **violar, notoriamente, el principio constitucional de la separación de poderes**.

* Por ser **incompatibles con el artículo XVIII (Derecho de justicia) de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y los artículos 1, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos**, tal como lo señalara la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA.

* Por **violar normas y principios de *jus-cogens* que obligan al Estado a abstenerse de adoptar legislaciones que impidan el juzgamiento de los "crímenes de lesa humanidad"**.

5. La declaración de nulidad y el referéndum de 1989

Proseguir con el análisis obliga a considerar un aspecto histórico, jurídico y político de gran importancia: la ley de caducidad no pudo ser removida de nuestro ordenamiento jurídico por el referéndum popular que se llevó a cabo el 16 de abril

---

[16] LÓPEZ GOLDARACENA. Oscar. *La Ciencia Jurídica en el debate sobre las violaciones a los Derechos Humanos*, en Revista Planes & Programas, Año I, Nº 2-3. Montevideo, 1987. p. 54.

[17] Ver: fundamentos de la nulidad en función de lo dispuesto por el Derecho internacional en López Goldaracena, "Derecho Internacional y Crímenes contra la Humanidad", Op. cit.

de 1989, el cual *si bien no le quitó su antijuridicidad, le otorgó un respaldo mayoritario en un momento determinado*. Primaron las razones de conveniencia política y de amenaza militar latente por sobre el mandato jurídico de los Derechos Humanos.

El hecho de que la ley fuera confirmada por un referéndum, le otorgó sustentabilidad política pero **no modificó cualitativamente su contenido antijurídico**, ni lo convalidó. Los artículos 1º a 4º de la ley de caducidad no cambiaron su naturaleza jurídica por el referéndum: **si nacieron nulos, siguen siendo nulos y es posible declararlos nulos e inexistentes**.

No existe ninguna norma jurídica que impida al Poder Legislativo considerar el tema o, en su caso, que evite nuevos planteamientos por su inconstitucionalidad.

El principio establecido en nuestra Constitución es que la función legislativa incumbe a la Asamblea General y ésta, en ejercicio de su competencia constitucional, está legítimamente facultada para anular un acto legislativo viciado de nulidad absoluta, aunque el mismo hubiese sido objeto de referéndum (18).

Hemos puesto reiteradamente un ejemplo: si por votación popular estableciéramos la esclavitud, *¿estaríamos sancionando una norma substancialmente válida?* No. Sería nula; absolutamente nula por ir contra normas y principios de Derechos Humanos *que se encuentran por encima de la disponibilidad de los Estados*; sería nula e inconstitucional aunque contara con respaldo político y social, más allá de que indicaría el grado de deterioro social al que habríamos llegado (19).

Pero existen otros elementos que deben ser considerados.

Al inicio de los procesos de restablecimiento democrático de América Latina, finalizadas las dictaduras militares de décadas pasadas, las sociedades se enfrentaron al desafío de dar respuesta a las violaciones sistemáticas de los Derechos Humanos perpetradas por el Estado.

En dicha instancia, fue una constante advertir que los militares no solamente no mostraron su arrepentimiento, sino que tampoco reconocieron su participación y responsabilidad; por el contrario, negaron los hechos, les restaron importancia o bien los calificaron como actos aislados, confiados en que el poder real y efectivo que en la realidad mantenían, fuese visto por los políticos de la época como un elemento de disuasión, presión y amenaza (20).

Existen, sin embargo, momentos históricos que son verdaderos puntos de inflexión.

La política que se viene implementando en relación con la Verdad y la Memoria, ha aportado avances significativos, fundamentalmente, al dejar en evidencia algunas de las atrocidades de la dictadura, ocultas durante décadas.

---

18 *"Ningún texto constitucional excluye de la potestad legislativa de la Asamblea General a las normas de rango legislativo que hayan sido sancionadas por el pueblo en ejercicio directo de la soberanía (iniciativa popular), ni a las leyes sancionadas por la Asamblea General que hayan mantenido su vigencia en caso de que el pueblo no haga lugar a un recurso de referéndum. Tanto aquellas como éstas son leyes iguales a las demás, y están sujetas a todas las normas constitucionales que se refieren a las leyes, como, en particular, al control de constitucionalidad de las leyes y al control de conformidad de las leyes respecto del derecho internacional de los Derechos Humanos."* Alberto Pérez Pérez, Op. cit.

"Podrían mencionarse situaciones históricas en las cuales algunos Estados han promulgado leyes de conformidad con su estructura jurídica pero que no ofrecieron garantías adecuadas para el ejercicio de los Derechos Humanos, impusieron restricciones inaceptables o, simplemente, los desconocieron. Tal como lo ha manifestado la Corte, el cumplimiento de un procedimiento constitucional «no impide en todos los casos que una ley aprobada por el Parlamento llegue a ser violatoria de los Derechos Humanos»." Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-13/93 de 16 de julio de 1993.

19 LÓPEZ GOLDARACENA. Oscar. *Reflexión Jurídica: alternativa a la impunidad*. En: "Derechos Humanos en el Uruguay, Informe 2005". Montevideo: Serpaj. p. 26.

20 Ver: *Verdad, justicia y reparación. Desafíos para la democracia y la convivencia social.* Instituto Interamericano de Derechos Humanos. 2005.

Aun sin mucha perspectiva histórica –por su inmediatez–, podríamos calificar al período transcurrido desde marzo de 1985 hasta de febrero de 2005, como un "tiempo de transición" en materia de Derechos Humanos.

Desde 2005, Uruguay vive una nueva etapa en la cual la sociedad comienza a enfrentar, descarnadamente, su pasado. Recién está conociéndolo.

Las violaciones a los Derechos Humanos no fueron actos aislados o desvíos sin importancia, y fueron coordinadas entre los países de la región en lo que hoy se conoce como el "Plan Cóndor".

El informe público que el Comando General de la Fuerza Aérea Uruguaya entregó, el 8 de agosto de 2005, al Presidente de la República, Tabaré Vázquez, admite que en 1976 se realizaron dos vuelos clandestinos que transportaron ciudadanos uruguayos detenidos en Argentina. Las personas trasladadas en el "segundo vuelo", el 5 de octubre de 1976, se mantienen desaparecidas. Se trataría, probablemente, de uruguayos exiliados en la República Argentina, detenidos clandestinamente en el marco de la coordinación represiva y que, luego de permanecer secuestrados en centros de reclusión clandestina, habrían sido transportados en el "segundo vuelo". Se ignora su suerte posterior aunque probablemente hayan sido asesinados; se desconoce dónde están sus restos.

Tras la confesión del informe de la Fuerzas Aérea, resta confirmar si las personas trasladadas en el segundo vuelo fueron ejecutadas. Si fuera así, se probarían ejecuciones masivas por la dictadura uruguaya que calificarían, sin dudas, como "crímenes de lesa humanidad", lo cual no era un hecho reconocido por el gobierno en el contexto del referéndum.

El Estado, concebido y estructurado para garantizar que las personas bajo su jurisdicción gocen de los Derechos Humanos, es el que los viola bajo un padrón regular de conductas aberrantes, torturas, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas, cometiendo "crímenes de lesa humanidad".

Estamos ante supuestos de "macrocriminalidad", esto es, la criminalidad de los poderosos, "criminalidad fortalecida por el Estado", "crímenes de Estado", "terrorismo de Estado o criminalidad gubernamental". (21)

Por consiguiente, nadie puede quitarle a la sociedad la legitimidad de debatir sobre estos hechos que hoy se admiten en la búsqueda de una actitud definitiva, conforme al Derecho, frente a la violación de los Derechos Humanos ocurrida durante la dictadura.

El ejercicio de la soberanía popular mediante elecciones ha renovado, sucesivamente, los órganos del Poder Legislativo desde que se aprobó la ley de caducidad y desde que la misma fuera objeto del recurso de referéndum; por otra parte, no existe la amenaza militar de aquellos tiempos.

En consecuencia, se vive una realidad histórica diferente que permitiría a los órganos representativos de la soberanía nacional ajustar las realidades antijurídicas al Derecho, con la sustentabilidad política que les brinda su investidura democrática.

Lo que nace del desvío del Derecho, por suerte, no tiene vocación de inmutabilidad; los tiempos históricos lo terminan removiendo.

---

21 AMBOS. Kai. *La Parte General del Derecho Penal Internacional*, Montevideo: Fundación Konrad Adenauer. 2005. p. 45.

Foto: Andrés Cuenca

La búsqueda de la verdad ante una nueva encrucijada

A fines de octubre el presidente Dr. Tabaré Vázquez anunció públicamente la finalización de la búsqueda de restos humanos en los batallones militares. La misma era llevada a cabo por parte de un equipo de antropólogos, que durante varios meses trabajó con un escaso resultado, ya que sólo se pudieron ubicar dos de los ciudadanos uruguayos detenidos-desaparecidos durante la dictadura cívico militar.

La búsqueda continuaría en Uruguay, según se informa, si hubiera denuncia concreta que indique el lugar o lugares donde pudieran existir restos y, a su vez, el gobierno continuaría realizando diversas gestiones con relación al destino de las personas detenidas-desaparecidas en el exterior.

Ante este anuncio del gobierno, varias son las interrogantes que se presentan y algunas surgen casi naturalmente:

- ¿Cuál ha sido hasta ahora el aporte real de las Fuerzas Armadas uruguayas a esta búsqueda?
- Hay pruebas de que se produjeron varios vuelos en los que participó la Fuerza Aérea Uruguaya. ¿Qué tienen para decir de esto las Fuerzas Armadas? ¿Cuántos vuelos de la muerte se llevaron a cabo en este marco de coordinación represiva?¿Dónde están los restos de las personas que venían en esos vuelos?
- ¿Cuál será de aquí en más la colaboración a la verdad y cómo se exigirá la misma por parte del actual gobierno? ¿Es posible alcanzar la verdad sin una inves-

tigación que involucre coordinadamente diferentes ámbitos del Estado tal como operaba el propio terrorismo de Estado?

- Y por último: ¿Es posible transitar un camino de reconciliación si no se alcanza a conocer toda la verdad, sobre todo con relación al destino de los restos de las personas detenidas desaparecidas?

Serpaj ha sostenido siempre -y ahora lo reafirma-, que la paz y la reconciliación sólo se asentarán sólidamente sobre la base de la verdad y la justicia, nunca sobre la impunidad; que la verdad es un derecho fundamental de las víctimas y de la sociedad, que implica el conocimiento lo más acabado posible de lo sucedido, no sólo respecto a las personas detenidas desaparecidas, sino también respecto de todos aquellos y aquellas que perdieron la vida o soportaron torturas en manos de las fuerzas represivas.

Por ende, es muy claro que el Estado uruguayo aún no ha cumplido con su obligación de garantizar a la sociedad el derecho a conocer la verdad sobre lo sucedido, y a los familiares el derecho a saber qué pasó con sus seres queridos y dónde están sus restos.

Lejos estamos aún de alcanzar la verdad respecto a más de 200 personas detenidas-desparecidas. Lejos estamos de saber realmente cuántas personas perdieron la vida en una sala de torturas, cuántas se “suicidaron” en las cárceles de la dictadura; o cuántas fueron ejecutadas a sangre fría por parte de las fuerzas represivas.

Aún falta mucha verdad y por ello se hace absolutamente necesario repensar nuevas estrategias de búsqueda desde el Estado, que pongan en marcha otros mecanismos más efectivos y más transparentes, que incluyan sobre todo, la exigencia de una colaboración verdadera y comprometida por parte de las Fuerzas Armadas a la solución de un conflicto del que son parte fundamental.

Estamos ante un proceso complejo que debe entrelazar estratégicamente cuestiones como la verdad, la justicia, la reparación integral, la educación sobre el pasado reciente, la reconstrucción de la memoria y la construcción de una cultura de respeto a los Derechos Humanos, todo lo cual permitirá consolidar nuevas relaciones políticas y sociales que se presenten como una verdadera alternativa al silencio y la impunidad.

Serpaj con el presidente

El presidente de la República, Dr. Tabaré Vázquez, recibió el 3 de octubre a nuestra Coordinación institucional. Fue la primera vez que un presidente accede a nuestra solicitud de entrevista.

En la reunión se plantearon temas vinculados a los Derechos Humanos, que generaron intercambio de opiniones respecto al destino de los archivos de la dictadura encontrados en sedes militares; la construcción de una cárcel especial para militares y policías procesados recientemente por hechos vinculados al período dictatorial; dejar paso a la actuación de la justicia sin intervenciones del Poder Ejecutivo en estos temas; nulidad de la ley de caducidad, y el proceso de reconciliación sin impunidad; entre otros asuntos de mutuo interés.

Serpaj destaca que en la reunión, el presidente Vázquez dijo en nombre del Poder Ejecutivo, que no habrá punto final que salvaguarde las violaciones de Derechos Humanos cometidas durante la dictadura cívico-militar.

Foto: Archivo Brecha

Los mandos civiles ante la justicia

El 16 de noviembre quedará en la memoria como el día en que la justicia recuperó su dignidad y jerarquizó nuestra democracia, al disponer los procesamientos de dos mandos civiles que fueron piezas claves de la dictadura. Se acaba de escribir, sin lugar a dudas, una página trascendental en la historia del Uruguay.

El juez penal de 11º turno, Dr. Roberto Timbal, envió a la cárcel al ex dictador Juan María Bordaberry y al ex canciller de aquel período represivo, Juan Carlos Blanco, por los asesinatos de los legisladores Zelmar Michelini y Héctor Gutiérrez Ruiz y de los militantes tupamaros Rosario Barredo y William Whitelaw.(1)

La fiscal del caso, Dra. Mirtha Guianze, había solicitado los procesamientos por "coautoría de cuatro homicidios muy especialmente agravados". Para este delito se aplica una sanción de 15 a 30 años de penitenciaría, según el Código Penal.

La denuncia original fue presentada en 1985(2), al reiniciarse la democracia en Uruguay. Se archivó en 1989, durante la presidencia del Dr. Julio María Sanguinetti. En 2002, una nueva denuncia de las familias Michelini y Gutiérrez Ruiz desar-

---

1 Los cuerpos aparecieron el 21 de mayo de 1976 en Argentina. Tenían sus cabezas ensangrentadas, presentaban varios orificios de bala; se constataron lesiones de tipo contuso, fracturas múltiples de cráneo, hemorragias por vía auditiva y nasal. Las víctimas habían muerto varias horas antes del hallazgo, según surge de los informes forenses.

2 El caso también fue objeto de investigación parlamentaria en ese año.

chivó el expediente, que recayó en el juez Timbal.(3) La denuncia fue patrocinada por los abogados Hebe Martínez Burlé y Walter De León.

El proceso de investigación fue muy lento, y tres años después, en 2005, el juez decretó el archivo del caso porque -entendió- había operado la prescripción de la investigación. La Fiscalía recurrió la decisión, y en marzo de 2006, el Tribunal de Apelaciones de 2º Turno le dio la razón a la Dra. Guianze y dispuso la reapertura de la indagatoria. Sostuvo que debía aplicarse el artículo 123 de Código Penal que amplía 1/3 el plazo de prescripción en casos de homicidas peligrosos.(4)

Ocho meses después el juez Timbal dictó los procesamientos de los mandos civiles indagados.

La responsabilidad de los mandos

El ex dictador Bordaberry tiene responsabilidad como "autor mediato" de las violaciones a los Derechos Humanos de aquella época, por estar al frente de un aparato organizado de poder. Según esta teoría, son responsables de los delitos cometidos mediante un "aparato organizado de poder", los ejecutores directos, pero también los que dirigen esa estructura organizada, aunque no hayan participado materialmente en la ejecución de los ilícitos; pues estos tienen el dominio del hecho, son los dueños de la situación delictiva a pesar de no intervenir personalmente en su realización. Estos mandos determinaron a otros a cometer delitos, por la pasividad de su control en la legalidad de las acciones, ora porque debieron actuar tratando de impedir delitos que por razón del cargo que ocupaban no podían ignorar. Tal teoría fue sostenida por la fiscal Guianze en su solicitud de procesamiento con prisión para Bordaberry y Blanco.

La sentencia del juez Timbal señala que Bordaberry dio el golpe de Estado el 27 de junio de 1973 y por más que dejó de encabezar el gobierno de facto el 12 de junio de 1976 "tuvo al tiempo de los hechos dominio suficiente sobre la estructura de poder". La resolución establece que "el cúmulo de indicios relacionado prueba inequívocamente la intervención del gobierno uruguayo, y particularmente del ex canciller Blanco, en un conjunto de acciones que culminaron en el secuestro y muerte con intervención directa de fuerzas militares argentinas de los ex legisladores y del matrimonio Whitelaw-Barredo, ultimados en el mismo procedimiento".

Según el fallo, es "impensable que ciudadanos uruguayos que, por lo que surge de las actuaciones incorporadas, no tenían participación en la política argentina, fueran secuestrados y se les diera muerte en dicho país sin intervención uruguaya o sin acuerdo entre las autoridades de ambos países, siendo entonces responsables quiénes tuvieron participación directa y quienes adoptaron decisiones al respecto o influyeron en las mismas, determinándolas". Agrega que tal "colaboración o coordinación, tuvo un marco más amplio conformando lo que se denominó 'Operación Cóndor' o 'Plan Cóndor', que comprometió las dictaduras del Cono Sur".

El juez Timbal destacó entre otros documentos probatorios, un telex confidencial firmado por el entonces embajador uruguayo en Argentina, Adolfo Folle Martínez, y dirigido a Blanco para su transmi-

---

3 El 18 de octubre de ese año, Blanco fue procesado con prisión por la desaparición de la maestra y militante de izquierda, Elena Quinteros. Ver caso en este artículo.

4 Se deben computar 26 años y seis meses a partir de 1985 y no desde 1976, pues en el período de la dictadura no "regían las garantías de los derechos individuales". El plazo de prescripción se fijó entonces en 2011.

sión al ministro de Defensa, Walter Ravena. La nota señala: "*El Sr. Michelini está pidiendo permanentemente salir del país. Quiere ir a EE.UU. o a Bolivia con cédula de identidad. No hay pedido nuevo de radicación ni puede ser radicado. Por pedido del Ministerio de RR.EE., a raíz de una solicitud del Consulado de la Embajada del Uruguay se ha pedido la invalidez del pasaporte del Sr. Michelini. Los inspectores están controlando permanentemente. Tienen instrucciones de detenerlo si observan alguna anomalía en su documentación*". Timbal recordó que *"Finalmente, el 25 de noviembre de 1975 se comunica a la Embajada y al Consulado del Uruguay en Buenos Aires, la cancelación de los pasaportes de Wilson Ferreira Aldunate, Zelmar Michelini y Héctor Gutiérrez Ruiz"*. Seis meses después, ocurrieron los asesinatos; Ferreira logró escapar de Argentina. El cúmulo de prueba aportada a la causa por los denunciantes y los propios hechos de la historia demuestran la responsabilidad de quienes -como Blanco y Bordaberry-, hoy alegan desconocimiento o ignorancia de los hechos delictivos, como si no hubieran ocupado puestos claves en ese período histórico, lo que resulta insostenible desde todo punto de vista.

Al enterarse del fallo judicial, el senador Rafael Michelini -hijo del legislador asesinado- ilustró perfectamente el proceso histórico contra los crímenes de lesa humanidad en Uruguay: "Bordaberry, Blanco y todos los responsables de la infame dictadura se creían impunes, que nadie los iba a tocar, pero la Justicia llegó".

A pesar del tiempo transcurrido y de las decisiones políticas que en los anteriores gobiernos ampararon a los criminales de período represivo, las diversas formas de lucha y resistencia se siguen enfrentando a la impunidad. Es muy difícil tapar tanta barbarie y tanto dolor, así como ya es muy difícil también frenar la acción de la justicia "que tarda pero llega".

Llegó a pesar de 30 años de mentiras y silencio, de las presiones políticas, de todas las maniobras dilatorias presentadas por la defensa de ambos acusados, de los shows mediáticos que intentaron desvirtuar la realidad.

Y a pesar de tener que luchar siempre a contrapelo de tanta impunidad, la justicia llegó para honrar la memoria de Michelini, Gutiérrez Ruiz, Barredo y Whitelaw.

Otras denuncias por violaciones a los Derechos Humanos durante la dictadura cívico-militar

Evolución y estado actual de algunas de las causas

1) **Atentado a la CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA:** Se denuncia al dictador Juan María Bordaberry por el golpe de Estado de junio de 1973 y por coautoría de homicidios, desapariciones, torturas, revelación de secretos políticos y militares, ilícitos económicos y otros graves delitos.

La causa (ficha actual P. IUE 1 - 608/2003) es patrocinada por los doctores Walter de León y Hebe Martínez Burlé. Intervienen la jueza penal de 7º turno, Dra. Graciela Gatti y la fiscal penal, Dra. Ana María Tellechea.

ESTADO DEL CASO: Bordaberry declaró en junio después de tres años de presentada la denuncia. La jueza pidió pruebas a algunos juzgados que se encargan de otros casos de Derechos Humanos para discernir si existe conexión entre las invstigaciones. Quien tenía el caso anteriormente, la Jueza Dra. Fanny Canessa de 6º turno, había ordenado el archivo por "cosa juzgada" y "prescripción". La Fiscal Dra. Tellechea apeló. Por sentencia 106 del 13 de marzo de 2006 el Tribunal de Apelaciones en lo Penal de 3º turno revocó el fallo de Canessa y ordenó seguir la indagatoria. El caso pasó entonces a la jueza Gatti. Luego de varios meses de indagatoria, la fiscal pidió el procesamiento con prisión de Bordaberry por atentado a la Constitución de la República; coautoría de los homicidios muy especialmente agravados de los militantes comunistas Fernando Miranda y Ubagesner Chávez Sosa; y por la privación ilegítima de la libertad de otras siete personas aún desaparecidas. La jueza -según trascendió en la prensa- prevé pronunciarse a corto plazo.

2) Desaparición forzada de ADALBERTO SOBA: **Adalberto Soba y Alberto Mechoso eran militantes del PVP. Cayeron en manos de los represores, el 26 de setiembre de 1976, en Buenos Aires, y fueron llevados al centro clandestino de detención Automotores Orletti, donde sufrieron torturas y desparecieron. Los militares uruguayos y argentinos que participaron del operativo lograron hacerse de una suma muy importante de dinero -posiblemente ocho millones de dólares- a cambio del traslado a Montevideo de las esposas e hijos de los detenidos políticos.**

La causa, patrocinada por la Comisión de Derechos Humanos del PIT-CNT (Dr. Pablo Chargonia), quedó a cargo del juez Charles y de la fiscal Guianze. (Expediente 2-11680/2006).

El juez dictó el 11 de setiembre, los procesamientos con prisión de: José Gavazzo, Jorge Silveira Quesada, Gilberto Vázquez Bisio, José Arab, Ricardo Medina Blanco, Luis Maurente, José Sande, Ernesto Ramas. Se les imputó los delitos de privación de libertad y asociación para delinquir.(1)

---

1 Ver procesamientos históricos, caso Soba, en este Informe 2006.

Los casos de Washington Barrios y Adalberto Soba fueron unidos por decisión del Juzgado. Seis de los enjuiciados por el caso Soba apelaron el auto de procesamiento y presentaron excepción de inconstitucionalidad respecto del Art. 5º de la Ley 15.738, que no incluyó a militares y policías violadores de los Derechos Humanos en la amnistía otorgada en 1985.

El 15 de noviembre la Fiscal María del Huerto Martínez (subrogante de la Dra. Guinze) rechazó ante la Suprema Corte de Justicia la excepción de inconstitucionalidad interpuesta. Aún falta el pronunciamiento del máximo órgano judicial.

3) **Desaparición forzada de MARÍA CLAUDIA GARCÍA:** En el año 2001 se denunció ante el Juzgado Penal de 4º Turno, a cargo del Dr. Gustavo Mirabal, la detención ilegal y la desaparición forzada de María Claudia García (nuera del poeta argentino Juan Gelman) quien fuera detenida en 1976 en Argentina junto a su esposo Marcelo Gelman.

La joven tenía ocho meses de embarazo, cuando fue trasladada clandestinamente a Uruguay. En cautiverio dio a luz a una niña, quien luego fue entregada a un matrimonio uruguayo. A pocos días del parto, María Claudia fue asesinada y enterrada en un lugar que, pesar de la búsqueda exhaustiva, aún no pudo ser ubicado a fin de recuperar sus restos. En cambio, después de años de intensa búsqueda, Juan Gelman logró encontrar a su nieta, María Macarena. En la denuncia patrocinada por el Dr. José Luis González, se señaló como responsables de estos delitos a los represores de la dictadura Juan Antonio Rodríguez Buratti, José Arab, Manuel Cordero, León Tabaré Pérez, Gilberto Vázquez, Ernesto Ramas, Jorge Silveira, Ricardo Medina Blanco y José Nino Gavazzo.

El presidente de la República, Dr. Tabaré Vázquez, dijo en varias oportunidades que, de acuerdo a la interpretación jurídica del actual gobierno, el caso de María Claudia "no se encuentra comprendido dentro de la hipótesis de caducidad de la pretensión punitiva del Estado establecida en el artículo 1 de la ley 15.848". Sin embargo, a pedido del fiscal actuante, Dr. Enrique Moller, se archivó la causa en el año 2003. El magistrado argumentó que existe "cosa juzgada".

El Tribunal de Apelaciones Penal confirmó la decisión al señalar que si el Ministerio Público ya había anunciado que no pediría el procesamiento de ninguno de los eventuales responsables del secuestro y muerte de María Claudia, el juez nada podía hacer al respecto, y debía archivar la causa.(2)

En definitiva, ha quedado en evidencia una vez más que la ley de caducidad impide que algunos responsables de violaciones a los Derechos Humanos ocurridas durante la dictadura militar, sean juzgados.

Macarena Gelman, Juan Gelman -representado por el Dr. González-, y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional se presentaron en mayo de 2006 ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la OEA, para denunciar al Estado uruguayo por la violación de la Convención Americana de Derechos Humanos. El fundamento principal radicó en que no se amparó el derecho del ciudadano Juan Gelman a que se investigará la desaparición forzada de su nuera y se juzgara a los responsables.

La situación resulta más gravosa aún, si

---

2 Tras el archivo del expediente, el juez federal argentino, Norberto Oyarbide, solicitó a la justicia uruguaya que se brinde información acerca del caso. Oyarbide investiga por los delitos de sustracción de menor, supresión de identidad de menor y falsificación de documento. Pretende demostrar que los militares y policías uruguayos son responsables del secuestro de María Macarena Gelman. El pedido recayó en el juez Ricardo Míguez.

se tiene presente que el sistema de administración de justicia uruguayo no compartió la voluntad política del gobierno, que declaró el caso excluido de la ley de caducidad y habilitó la instrucción de la causa.

El Estado uruguayo respondió la denuncia ante la CIDH historiando la nueva política en materia de Derechos Humanos que propicia el gobierno, pero sobre la petición concreta del caso, no brindó soluciones.

A la fecha, las partes litigantes cumplieron las etapas de rigor: presentación de denuncia y contestación. Se espera que la CIDH cite audiencia en Washington para el mes de febrero 2007, a los efectos de avanzar hacia una resolución que ampare la pretensión de los denunciantes, y se recomiende al Estado uruguayo remover los obstáculos que impiden llevar adelante el proceso judicial; esto es, dejar sin efecto la ley de caducidad.

4) **Desaparición forzada de ELENA QUINTEROS:** La maestra y militante de izquierda Elena Quinteros fue detenida en 1976 por las fuerzas represivas. Tras varios días de cautiverio logró engañar a sus aprehensores e introducirse en los jardines de la Embajada de Venezuela, de donde fue secuestrada nuevamente. Desde ese momento se encuentra desaparecida.

El proceso es contra el Dr. Juan Carlos Blanco, en ese momento canciller de la República. La figura penal actual es: coautoría de homicidio muy especialmente agravado.

La denuncia es patrocinada por la Comisión de Derechos Humanos del PIT-CNT, bajo la responsabilidad jurídica del Dr. Pablo Chargonia. El caso está a cargo del juez penal de 1° turno, Dr. Juan Carlos Fernández Lechini, y la fiscal penal de 2° turno, Dra. Mirtha Guianze.

ESTADO DEL CASO: En el marco de las excavaciones en cuarteles emprendidas pr decisión del Poder Ejecutivo, en el Batallón Nº 13 se halló un fragmento de hueso que , según el médico forense Dr.Guido Berro, podría pertenecer a una mujer. Se exhumó el cuerpo de la madre de Elena, Tota Quinteros, a fin de tomar una muestra que permita un análisis de ADN del hueso encontrado.

En 2006, el Laboratorio de Policía Técnica informó que no se pudo “establecer una conclusión” debido a la degradación del resto óseo hallado. Se espera respuesta de un laboratorio de Granada.

La justicia interrogó al coronel retirado Gilberto Vázquez acerca de sus declaraciones sobre la existencia de la operación zanahoria, por la cuál se habrían desenterrado cuerpos de los predios militares para ocultar evidencias de los crímenes. Vázquez está procesado con prisión por la desparación del militante del PVP, Adalberto Soba, y sujeto a proceso de extradición por delitos de lesa humanidad cometidos en Argentina.

En tanto, a pedido de la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) el juez levantó, el 13 de setiembre, las medidas cautelares de “no innovar” en el predio del Batallón N° 13, y autorizó al municipio a reanudar los trabajos de saneamiento en la zona. El antropólogo, Prof. José López Mazz no objetó la solicitud pero indicó la conveniencia de que su equipo esté presente *“por si aparecen restos humanos”*. El magistrdao le dio la razón y habilitó los trabajos de la IMM con supervisión de antropólogos.

En 2007 la Fiscalía pedirá la condena de Juan Carlos Blanco, y según trascendió en la prensa podría modificarse la imputación: privación ilegítima de la libertad –o incluso desaparición forzada- en vez de homicidio.

5) **Desaparición forzada de Washington Barrios: El militante tupamaro desapareció en Córdoba, Argentina, el 17 de setiembre de 1974. Militares uruguayos informaron a sus padres en Montevideo que Barrios estaba detenido. Hoy continúa desaparecido.**

La denuncia penal (expediente 2-43332/005) se presentó el 19 de setiembre de 2005 ante el Juzgado de 19° turno, a cargo del Dr. Luis Charles. La fiscal del caso es la Dra. Guianze.

Fueron denunciados los militares Juan Modesto Rebollo, José Gavazzo, Manuel Cordero, Jorge Silveira, Armando Méndez, Gregorio Alvarez, Ernesto Ramas; y los civiles Juan María Bordaberry y Juan Carlos Blanco además de *"los mandos que actuaron durante el período de facto e impartieron las órdenes"*. El abogado patrocinante es el Dr. Chargonia, por parte de la Comisión de Derechos Humanos del PIT-CNT. El proceso se encuentra en etapa de presumario.

6) **Homicidios de LUIS MARTIRENA e IVETTE JIMÉNEZ DE MARTIRENA:** Los esposos Luis Martirena e Ivette Giménez fueron ejecutados en abril de 1972, en su casa del barrio Malvín, allanada por un comando de las Fuerzas Armadas.

Esta causa también es patrocinada por el Dr. Walter de León, que integra la Comisión de Familiares de Asesinados Políticos. Con la Ficha P. 1 - 479/2003, el juez a cargo del caso es el Dr. Rolando Vomero. La Dra. Olga Carballo es la fiscal.

ESTADO DEL CASO: Desde que se presentó la denuncia por parte de las hijas del matrimonio declararon más de 20 testigos, entre ellos el militar Carlos Calcagno. Actualmente lo estudia la Fiscalía.

7) **Muerte por torturas de NIBIA SABALSAGARAY:** Los familiares de la estudiante comunista denuncian su muerte a causa de las torturas recibidas, el 29 de junio de 1974, en el Batallón de Comunicaciones N° l. Patrocinan esta causa (Ficha 97-397/2004) los doctores Juan Errandonea y Ruben Waisrub. Actúan el juez Vomero y la fiscal Guianze. ESTADO DEL CASO: Declaró por escrito el director del Servicio de Sanidad de las Fuerzas Armadas, General Miguel Dalmao, y fueron interrogados en el Juzgado, el jefe del Batallón en aquel momento, coronel Nelson Chialanza; el capitán Mario Segnini y el mayor retirado, Antranig Ohanessian. Compareció también el contador Daniel Mesa, preso en esa unidad militar cuando matan a Sabalsagaray.

El 3 de octubre, el Dr. Vomero dispuso el archivo del caso, sin hacer lugar a varios medios de prueba solicitados por la Fiscalía. Con fecha 23 de octubre la Dra. Guianze interpuso recursos de reposición y apelación en subsidio, solicitando el diligenciamiento de la prueba pedida: autopsia histórica y oficio al Ministerio de Defensa Nacional para que se procese y envíe de manera urgente la información contenida en los archivos microfilmados y lacrados hallados el 10 de febrero, en un edificio de esa cartera de Estado.

8) **Muerte por torturas y omisión de asistencia de ROBERTO LUZARDO:** El militante tupamaro Roberto Luzardo ingresó al Hospital Militar herido en la columna por un balazo que lo dejó inválido al momento de ser detenido por los militares. Murió el 9 de junio de 1973 en el Hospital Militar a causa de las torturas y por omisión de asistencia.

Esta muerte ya había sido denunciada por su esposa en el año 2002, pero en 2006 sus hermanos decidieron presentar otra denuncia contra los mandos de la época. Esta causa es patrocinada por Ser-

Foto: Artigas Pessio

paj y la Comisión de Familiares de Asesinados Políticos. Interviene el Juzgado de 1° turno: Ficha P101103/02 y se acordona 2-42386/06. La fiscal actuante es la Dra. Adriana Costa.

ESTADO DEL CASO: Por el momento no declararon los mandos denunciados. Se presentó abundante prueba y se solicitó el diligenciamiento de otras. Se prevén nuevas citaciones de testigos; se intenta llegar a identificar a los médicos que atendieron al detenido.

9) **Desaparición forzada de HÉCTOR CASTAGNETTO DA ROSA:** Héctor era un joven estudiante de 19 años que fue secuestrado en la calle y posteriormente desaparecido el 17 de agosto de 1971 por el accionar del denominado “Escuadrón de la Muerte” integrado por civiles, militares y policías.

La denuncia fue presentada por su hermana, Ana, y cuenta con el patrocinio de Serpaj. El juzgado que interviene es el Penal de 8° turno (Ficha P2-26768/05). El Dr. Pablo Eguren es el juez a cargo, e interviene la fiscal, Dra. María del Huerto Martínez.

ESTADO DEL CASO: El expediente original se perdió, pero el juez Eguren logró avanzar en la indagatoria, que continúa

10) **Desaparición forzada de ROBERTO GOMENSORO JOSMAN:** El dirigente estudiantil universitario y militante del 26 de marzo, fue detenido en marzo de 1973, y desapareció. En 2003, como consecuencia de una investigación administrativa y penal que inició Serpaj en el cementerio de Paso de los Toros, el juez actuante pudo ubicar su cráneo que aún permanecía en poder del médico forense que realizó la autopsia a un cuerpo fondeado que había aparecido en 1973 en la represa del Rincón del Bonete.

Esta causa (Ficha 429-10197/2001) es patrocinada actualmente por Serpaj. Interviene el Juzgado Letrado de Primera Instancia de Paso de los Toros, a cargo del

Dr. Dardo Martínez. La del caso es la Dra. Adriana Rocha.

ESTADO DEL CASO: Se tomaron declaraciones y la sede dispuso exhumar cuerpos de tumbas “NN” de Paso de los Toros. Se realizó el ADN a los restos de un hombre pero el resultado habría sido negativo. El 1 de noviembre de 2006 Serpaj presentó un escrito -firmado por los hermanos de la víctima, Marta y Arnaldo Gomensoro Josman, y quien era su esposa, Cristina Petrus- ante la sede penal. Así, se sostuvo que existiendo fechas ciertas de la desaparición de Gomensoro, y de la posterior aparición de su cuerpo en el lago del Rincón del Bonete, en un campo lindero al Batallón de Ingenieros Nº 3 de Tacuarembó, llama la atención que aún no se haya identificado a los responsables.

El escrito fundamenta la responsabilidad de los mandos civiles, militares y policiales, la no prescripción de los delitos, la elevación del término de prescripción y el concepto de delito de lesa humanidad; y se solicita que se proceda a juzgar a los homicidas.

Serpaj fue notificado de la solicitud que realizó el Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Penal de 7º Turno de la remisión del expediente, seguramente por la responsabilidad del ex dictador Juan María Bordaberry en este hecho.

11) **Homicidio de UBAGESNER CHAVEZ SOSA:** Obrero metalúrgico y militante del Partido Comunista que fue secuestrado el 28 de Mayo del año 1976. Sus restos aparecieron en la Chacra de Pando en el año 2006 debido a la información proporcionada por la Fuerza Aérea, que admitió el enterramiento clandestino del cuerpo luego del asesinato cometido en la Base Aérea Boisso Lanza.

Interviene el Juzgado Penal de 1° turno de la ciudad de Pando, a cargo del Dr. Huberto Alvarez; y la fiscal es la Dra. Sylvia Gari.

ESTADO DEL CASO: Se intenta definir a qué juez corresponde, luego de que los familiares plantearon que hay una denuncia anterior radicada en Montevideo. El expediente fue de Pando a Montevideo dos veces. No se posee más información. (3)

12) **Homicidios de LAURA RAGGIO y DIANA MAIDANICK:** Silvia Reyes -esposa de Washington Barrios-y sus amigas Laura Raggio y Diana Maidanick fueron asesinadas por un comando militar. La casa de Reyes, en el barrio Brazo Oriental, fue allanada el 21 de octubre de 1974, y las tres mujeres terminaron acribilladas. El jueza a cargo es el Dr. Pablo Eguren. Por la Fiscalía interviene el Dr. Enrique Moller.

ESTADO DEL CASO: Declararon los militares que participaron del operativo: Juan Rebollo, José Gavazzo, entre otros. No se posee más información.

13) **Presunto homicidio de HORACIO RAMOS:** Existen indicios suficientes para presumir que no fue suicidio sino un asesinado en el Penal de Libertad. Ramos estaba recluido allí en 1981. Unos diez testigos declararon en el Juzgado que Ramos no pudo quitarse la vida.

También están denunciados los mandos de la época. El caso lo patrocina el Grupo de Abogados de las organizaciones de Derechos Humanos.

El Dr. Sergio Torres es el juez; y la fiscal es la Dra. Guianze. ESTADO DEL CASO. Antes de iniciar las citaciones el juez pidió

---

3 Por este asesinato, la fiscal Tellechea pidió ante otro Juzgado Penal (7° turno de Montevideo), el procesamiento de Bordaberry en razón de que era el dictador de la época. Ver: caso 1) en este artículo.

informes documentales a las dependencias involucradas. Se están esperando esos informes. No se posee más información.

14) **Muerte por torturas de HUGO DE LOS SANTOS:** Se denuncia su muerte a causa de las torturas recibidas tras ser detenido por fuerzas represivas en setiembre de 1973. Se acusa a los mandos de la época, que están excluidos de la ley de caducidad.

Este caso también es patrocinado por el Grupo de Abogados ante el Juzgado Penal de 3° turno (Ficha 2-21986/06). La fiscal es la Dra. Dora Domenech.

ESTADO DEL CASO: Se rastreó durante mucho tiempo el expediente original hasta que fue hallado. En el mismo quedan en evidencia las brutales torturas a que fue sometido De los Santos. Lamentablemente la Fiscalía ha pedido el archivo del caso. El juez ha solicitado ser informado acerca de las razones que fundamentan esta solicitud de archivo. El Grupo de Abogados apelará esta decisión.[4]

15) **Desaparición forzada de EMILIA ISLAS, ARY CABRERA, JUAN PABLO RECAGNO Y JUAN PABLO ERRANDONEA, y la existencia del SEGUNDO VUELO, que trasladó clandestinamente a ciudadanos uruguayos desde Argentina:** La denuncia se realizó a raíz de la desaparición forzada de los integrantes del PVP, en Buenos Aires. Son casos en los cuales las fechas y lugares de detención coinciden hasta el día que presuntamente son trasladados a Montevideo en el llamado segundo vuelo clandestino (octubre de 1976) y tras el cuál desaparecieron.

Este vuelo fue confirmado, el 8 de agosto de 2005, por el comandante de la Fuerza Aérea, Enrique Bonelli. En este caso, las investigaciones realizadas por el periodista del diario La República, Roger Rodríguez, resultaron un aporte fundamental para reconstruir la historia de estos militantes y su destino final. Rodríguez fue quien reveló la existencia del segundo vuelo.

El caso es patrocinado por el Grupo de Abogados, y se denuncia a todos los mandos de la dictadura. Originalmente intervino el Juzgado Penal de 9° turno, pero es probable que la causa se acordone a las denuncias existentes en la sede penal de 19° turno, por las desapariciones forzadas de Adalberto Soba, Alberto Mechoso y otros integrentes del PVP.

ESTADO DEL CASO: Se han ratificado la denuncia por parte de los familiares. En los próximos días se agregarán otros casos de otros uruguayos desaparecidos en Argentina, quienes presumiblemente también viajaban en ese segundo vuelo. Se estima que se transformará en una “mega causa”.

16) **Los FUSILADOS DE SOCA trasladados clandestinamente en el VUELO CERO desde Argentina:** Denuncia penal contra los mandos del gobierno cívico-militar y demás responsables por la existencia del vuelo clandestino de diciembre de 1975, y los delitos de homicidio, detención ilegal y torturas de cinco ciudadanos uruguayos trasladados desde Argentina y posteriormente ejecutados en la localidad de Soca, Canelones. Fue presentado por el Grupo de Abogados ante el el Juzgado Penal de 1° turno, de la ciudad de Pando. La fiscal es la Dra. Silvia Gari.

ESTADO DEL CASO: se presentó a mediados de octubre por lo que se está en la etapa de ratificación de la denuncia por parte de los familiares de las víctimas.

---

[4] La jueza Graciela Gatti pidió los antecedentes del caso al Juzgado Penal de 3° Turno. La fiscal Tellechea piensa incorporar también este crímen cuando amplíe el pedido de procesamiento contra el ex dictador Bordaberry.

17) **Ubicación de los restos de FLOREAL EDGARDO AVELLANEDA a efectos de ser trasladados a Argentina:** Floreal tenía 14 años cuando fue secuestrado ilegalmente, junto con su madre. Estaban en su casa de la ciudad de Munro, Provincia de Buenos Aires, cuando llegaron las fuerzas represivas argentinas. Luego el joven fue asesinado. El 14 de mayo de 1976, su cuerpo apareció flotando en las aguas del Río de la Plata en las proximidades de Montevideo. Cabe señalar que el mismo día aparecieron flotando otros seis cuerpos. A raíz de un tatuaje en su brazo, parte de su familia en Argentina, logró identificar el cuerpo y se solicitó en un expediente de ese país que se corrobore la identidad comparando las huellas del cadaver encontrado con los antecedentes registrados del joven Avellaneda. Aún así, el cuerpo de Floreal fue enterrado como "NN", el 15 de mayo de 1976, a la hora 10, en el Cementerio del Norte (Tubular 5290); y allí quedó hasta que, aparentemente pasados dos años sin que su familia lo reclamase, se cremaron y se vertieron a un urnario común como NN.

Este caso (Pieza 102-81/06) es patrocinado por Serpaj ante el Juzgado Penal de 7° turno.

ESTADO DEL CASO: Se informa por parte del Juzgado, que los restos de Floreal han sido cremados y arrojados a la urna común del Cementerio del Norte en el año 1978.

El 10 de noviembre se presenta un escrito por parte de los representantes de la familia, solicitando que la respuesta brindada por la Dirección de Necrópolis de la Intendencia Municipal de Montevideo sea avalada con registros documentales de cuándo fue retirado el cuerpo de Floreal Avellaneda; con registros documentales de la eventual cremación del cuerpo y del depósito de sus cenizas en el osario común; y toda la información que se posea en sus registros en relación con la posible inhumación de restos bajo el nombre de "Floreal Avellaneda", entre el 15 de mayo de 1976 y la actualidad. Se señala también que hubo sucesivos exhortos provenientes de Argentina en relación con la identificación de los restos de Floreal, y que llama poderosamente la atención que un cuerpo NN se hubiere cremado mientras se estaban tramitando exhortos que, finalmente, posibilitaron su identificación. Muy especialmente debe tenerse en cuenta que en dichos exhortos se solicitaba información sobre el lugar de inhumación.

18) **Desaparición forzada en Argentina de KLEBER MAURICIO SILVA el "Cura Barrendero":**

Buenos Aires festeja el 14 de junio el "Día del Barrendero", en homenaje a este uruguayo, sacerdote y barrendero: Kleber Mauricio Silva, detenido-desaparecido en Argentina, el 14 de junio de 1977.

El 31 de octubre de 2006, la Prof. Gloria Sellera Bermúdez -amiga de Mauricio, y representante de la familia del sacerdote-, y el Dr. Oscar López Goldaracena por Serpaj, se reunieron por este caso con la subsecretaria de Relaciones Exteriores, Bdelela Herrera y con el embajador argentino Hernán Patiño Meyer. Así, solicitaron por escrito formal que ambos gobiernos realicen todas las investigaciones necesarias tendientes a esclarecer el caso: determinar la circunstancias de su desaparición forzada, identificar a los responsables y conocer el paradero de los restos. También se le exige al Vaticano que permita el acceso a los archivos referidos a este caso.

Foto: Artigas Pessio

Históricos procesamientos de militares y policías

A 21 años de finalizada la dictadura, comenzamos a transitar por el verdadero camino de la justicia: la sede penal de 19º turno dictó, el 11 de setiembre, el primer fallo de procesamiento con prisión contra militares y policías involucrados en violaciones a los Derechos Humanos en la época represiva.

A pedido de la fiscal penal de 2º turno, Mirtha Guianze, el juez Luis Charles decretó el procesamiento de los militares José Gavazzo, Jorge Silveira, Ernesto Ramas y Luis Maurente, de los ex militares José Arab y Gilberto Vázquez, y de los ex policías Ricardo Medina y José Sande Lima, por los delitos de asociación para delinquir y privación ilegítima de la libertad en el caso de desaparición de Adalberto Soba.

El pedido fiscal también incluía al coronel retirado Juan Antonio Rodríguez Buratti, quien se quitó la vida el día previo a la resolución judicial. Los nueve represores eran miembros del Organismo Coordinador de Operaciones Antisubversivas (OCOA) que según la Fiscalía, se convirtió en una *"asociación para delinquir"* responsable desde 1976 de la privación ilegítima de libertad de los integrantes del Partido por la Victoria del Pueblo (PVP) desaparecidos Adalberto Soba y Alberto Mechoso, Gerardo Gatti y León Duarte. El juez sólo falló por el asunto de Soba e indicó que antes de pronunciarse por los otros tres casos es necesario consultar al Poder Ejecutivo a fin de que especifique si se encuentran comprendidos o no en la ley de caducidad.

La historia de la desaparición de esas cuatro personas está intrínsecamente ligada: fueron capturadas ilegalmente, privadas de su libertad y torturadas en el centro clandestino de detención, Automotores Orletti, en Buenos Aires. Los represores presos integraban la banda de Orletti, y hay varios testimonios y documentación que los involucran con las desapariciones en 1976 de los militantes del PVP, detenidos ese lugar de tortura.

Sobre los represores presos recaen además solicitudes de extradición enviadas por la justicia argentina a cargo de las causas “Plan Cóndor”, “Orletti”, y apropiación ilegal de hijos de detenidos políticos. Los procesamientos del 11 de setiembre en Uruguay, se enmarcan en un nuevo escenario político que se ha instalado desde que asumió, el 1 de marzo de 2005, el presidente de la República, Dr. Tabaré Vázquez. El nuevo gobierno ha permitido avanzar en la lucha por la verdad y la justicia.

Luego de sucesivos gobiernos democráticos que adoptaron como política el silencio, el ocultamiento de la verdad y la negación de la justicia, queda demostrado que no se puede reconstruir la tan mentada paz, ni una convivencia social sana si no es basada en una ética enmarcada en los Derechos Humanos. Así, es necesario consolidar un Estado de Derecho democráticamente pleno, en el cual la justicia penal para los crímenes de lesa humanidad debe ser un principio innegociable y, consecuentemente, una obligación del Estado.

A pesar de este avance significativo, desde Serpaj consideramos que indefectiblemente debe declararse la nulidad de la ley de caducidad para seguir juzgando a quienes cometieron crímenes de lesa humanidad en nuestro país.

A 21 años de la salida democrática aún persisten graves secuelas políticas, jurídicas y sicológicas en nuestra sociedad. La impunidad continúa; sigue proyectando sus efectos a pesar de los logros de la justicia. Queda todavía, y por lo tanto, un largo recorrido para derrotarla definitivamente.

Los pedidos de extradición y los militares uruguayos(1)

Primero fue el juez argentino Guillermo Montenegro quién solicitó la extradición de José Nino Gavazzo, Jorge Silveira, Ricardo Arab, Gilberto Vázquez, Ernesto Ramas y el ex policía Ricardo Medina Blanco por su actuación en el Plan Cóndor.

Otro juez federal de ese país, Daniel Rafecas, pidió también este año la captura internacional con fines de extradición de nueve militares uruguayos en el marco de la investigación sobre el centro clandestino de detención Automotores Orletti, base de operaciones del Plan Cóndor en Buenos Aires.(2)

Además de Gavazzo, Silveira, Vázquez, Medina, Arab, Ramas -ya detenidos en Uruguay por la desaparición de Adalberto Soba (3)-, y del coronel retirado Manuel Cordero -prófugo y radicado en San Pablo, Brasil-, Rafecas ordenó la captura de otros tres: Ernesto Soca, Luis Maurente y Ramón Díaz Olivera, quienes en los años setenta revistaron en el Servicio de Información y Defensa (SID) y en el Organismo Coordinador de Operaciones Antisubversivas (OCOA).

El grupo integrado por militares y un policía uruguayo, está imputado de constituir una asociación ilícita, comandada por Gavazzo, para cometer múltiples delitos: privaciones ilegales de libertad, torturas, homicidios, supresiones de identidad, falsificación de documentos, robos y amenazas, entre otras figuras, según detalla la solicitud judicial.

El fundamento de los pedidos de extradición del juez Rafecas constituye también una demoledora acusación contra los gobiernos democráticos que por la vía del perdón, leyes de obediencia debida o de caducidad, desactivaron las denuncias fomentando la impunidad de los crímenes del terrorismo institucional desplegado por las dictaduras.

El juez Rafecas sostiene en su exhorto que "*el terrorismo de Estado representa la forma más grave de terrorismo que pueda conocerse, y excede las siempre repudiables acciones de idéntica índole llevadas a cabo por particulares o un conjunto de particulares, justamente por el hecho de presentarse a nivel de acciones del primero, quien posee a su vez el monopolio del poder de castigar*".

Sostiene además que *"cuando el terror es sembrado por el aparato de poder, por el Estado que por principio debería velar por la seguridad de las personas de la nación, su mayor gravedad ontológica no encuentra retorno, al provenir de parte de quien debe ser ejemplo del cumplimiento del derecho y de parte de quien tiene la mayor capacidad de provocar daño.* El magistrado, señala que las dictaduras del cono sur "*bajo la ideología de la doctrina de la seguridad nacional, fueron aplicando, en la práctica, diversas formas de terrorismo estatal*". Así, desarrollaron "*la desaparición forzada de personas como la expresión más perfecta y siniestra*

---

1 Artículo elaborado a partir de la información difundida en varios medios de prensa.

2 El magistrado había logrado obtener la declaración de inconstitucionalidad de los indultos firmados en 1989 por el presidente argentino, Carlos Menem.

3 Ver Artículo sobre militares presos por caso Soba.

del terrorismo de Estado, constituyendo, a su vez, la violación de Derechos Humanos más flagrante y global que se haya conocido por estos lugares".

Rafecas afirma que "*los Derechos Humanos fueron violados en forma orgánica y estatal por la represión de las Fuerzas Armadas. Y no violados de manera esporádica sino sistemática, con similares secuestros e idénticos tormentos en toda la extensión del territorio".* Y refuta la pretensión de los "*excesos individuales".*

Al analizar la imprescriptibilidad de los delitos de lesa humanidad, recuerda que existe una "*práctica sistemática verificable en todo terrorismo de Estado, tendiente a asegurar por todos los medios y recursos disponibles, el objetivo de consagrar la mayor impunidad posible en los tiempos futuros; hemos asistido a un repertorio muy variado de estrategias, desplegadas sucesivamente a lo largo de las últimas décadas, que han frustrado sistemáticamente todo intento de avance en la búsqueda de verdad y justicia frente al terror de Estado".*

Organizaciones de Derechos Humanos advierten un "cambio de estrategia" de militares

Para las organizaciones de Derechos Humanos como el Servicio Paz y Justicia (Serpaj) y Familiares de Detenidos Desaparecidos, existió un cambio de estrategia jurídico de los militares ahora detenidos en Uruguay, quienes prefirieron ser juzgados en Uruguay y no Argentina. De todas formas, representantes de estas organizaciones aseguraron que lo importante es que digan la verdad, ya que hasta ahora "han mentido", tanto a la Comisión para la Paz, como al presidente, Tabaré Vázquez.

De haber sido extraditados, los militares uruguayos hubieran cumplido su pena en un módulo del Complejo Penitenciario II de Marcos Paz, según informó el diario La República. A ese lugar serían trasladados si luego de su extradición son hallados culpables de crímenes de lesa humanidad en Argentina.

La prisión de Marcos Paz comenzará a recibir militares; dos de sus pabellones serían preparados a esos efectos. Esta decisión del presidente argentino Néstor Kirchner, se basa en ciertas consideraciones de equidad: todos deben ser tan iguales ante la ley como ante su castigo.

De todas maneras, los procesamientos y condenas locales no impedirán que los militares requeridos, tras cumplir la pena en Uruguay, sean extraditados a Argentina, donde se investigan otros casos de personas desaparecidas. No habría entonces doble enjuiciamiento.

Ex torturadores dan clase

Dos represores de la dictadura entre los docentes de la enseñanza media

Caso 1

La Asociación de Funcionarios de la Universidad del Trabajo del Uruguay (Afutu) denunció, el 30 de junio, que en la Escuela Tecnológica de Administración y Servicios -perteneciente al Consejo de Educación Técnico Profesional- trabajaba un docente que había cometido delitos de lesa humanidad durante la última dictadura cívico-militar.

Se trata del capitán retirado, Guillermo Abella Zuasti, profesor de Matemáticas y coordinador del curso de rematadores de dicha escuela.

Abella figura en listas de represores y torturadores denunciados por sus víctimas, en el Serpaj y en el Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay.

Con el alias “Cabeza Seca”, Abella Zuasti fue denunciado en el Juzgado Penal de 12º turno por casos de tortura cometidos entre 1972 y 1975 en el Regimiento de Caballería Nº 9. El torturador fue destinado en 1981 a la Brigada N° 2 de Melo.

Afutu solicitó al Serpaj toda la información que la institución tenía al respecto. Luego la presentó ante el director del Consejo de Educación Técnico Profesional. Los testimonios de personas que denuncian a Abella por cometer violaciones a los Derechos Humanos durante la dictadura fueron entregados a la División Jurídica del Consejo, en presencia de los abogados integrantes del Equipo de Derechos Civiles y Políticos de Serpaj.

El Consejo instruyó en principio una investigación administrativa. Y el 17 de agosto, resolvió por unanimidad (tres en tres): “1. Instruir sumario al Prof. Guillermo Abella Zuasti, con separación de cargo y retención de medios sueldos, por presunta ineptitud para el ejercicio de la función docente. 2. Pase al Departamento de Administración Documental para comunicar a los Consejos de Educación Primaria y Secundaria y Dirección de Formación Docente y dar cuenta al Consejo Directivo Central. Cumplido, siga a División Jurídica”.

Caso 2

El segundo caso de un torturador ejerciendo la docencia fue denunciado por la Asociación de Docentes de Enseñanza Secundaria-ADES, Montevideo. Se trata del teniente coronel Rubén Atilio Sosa Tejera (docente interino de Matemáticas en el Liceo N° 13), acusado de haber cometido delitos de lesa humanidad durante la dictadura cívico-militar.

Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos y Serpaj cuentan con testimonios de ex-presos políticos que dan cuenta de Sosa como torturador. Algunos de esos testigos indican que en 1974 operó en el S-2 (Inteligencia) del Grupo de Artillería N° 1 (La Paloma), unidad muy activa en la represión de esa época.

También en este caso, Serpaj presentó la documentación pertinente solicitada por el sindicato docente, y varios testimonios de víctimas, brindados a los abogados del equipo de Derechos Civiles y Políticos de la institución. El Consejo de Educación Secundaria dispuso una investigación administrativa y solicitó su alejamiento del centro educativo. La resolución del Consejo, fechada el 9 de noviembre, señala:

"1. Instruir sumario Administrativo al Profesor Rúben Sosa, docente interino de la asignatura Matemática en el Liceo 13 de Capital, con separación del cargo y retención del 50% de sus haberes.

2. Pase a División Jurídica a todos sus efectos".

Serpaj considera que la acción de los sindicatos Afutu, ADES y Fenapes, así como la resolución de las autoridades de ambos Consejos, establece un paso adelante en el camino para vencer la impunidad y enfrentar al olvido.

Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

El protocolo entró en vigor al depositarse el vigésimo instrumento de ratificación o adhesión. Uruguay fue uno de los primeros países en ratificarlo, y lo aprobó en el ámbito interno a través de la Ley Nº 17.914.

Su objetivo es establecer que órganos internacionales y nacionales independientes puedan actuar mediante un sistema de visitas a los lugares en que se encuentren personas privadas de libertad, con la finalidad de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, según señala el artículo 1.

Este instrumento prevé la creación de mecanismos nacionales para la realización de visitas a lugares de detención, entendiéndolos en un sentido amplio: cárceles, comisarías, establecimientos de adolescentes, hospitales psiquiátricos, centros de fuerza de seguridad, establecimientos médicos, entre otros. El Protocolo entiende que cualquier centro donde haya personas privadas de libertad, puede ser monitoreado por órganos independientes.

Los informes que elaboren dichos mecanismos nacionales de prevención no están sometidos al principio de confidencialidad. Además, confieren un mayor control a la sociedad civil, pues integrantes de organizaciones sociales vinculadas al tema podrían participar del monitoreo de los establecimientos de detención.

A la fecha, 28 países lo han ratificado, con una importante adhesión del continente americano: Argentina, Bolivia, Costa Rica, Honduras, México, Paraguay, Perú y Uruguay.

Ley de Crímenes de Lesa Humanidad y Cooperación con la Corte Penal Internacional

Por unanimidad en el Senado y en Diputados, fue aprobada la Ley Nº 18.026 por la cual se tipifican los crímenes de genocidio, crímenes de lesa humanidad (tortura, desaparición forzada, homicidio político, agresión sexual a la persona detenida, entre otros) y crímenes de guerra. Asimismo, se establecen las normas de cooperación con la Corte Penal Internacional.

Al día siguiente de asumir el nuevo gobierno, el 2 de marzo de 2005, el subsecretario de Educación y Cultura, Dr. Felipe Michelini, encomendó al Dr. Oscar López Goldaracena, la elaboración de un proyecto de ley para implementar en la legislación uruguaya las disposiciones del Estatuto de Roma que estableció la Corte Penal Internacional, órgano internacional con jurisdicción para entender en los crímenes de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra.

El proyecto de López Goldaracena fue discutido por la sociedad civil y los partidos políticos, y presentado al Senado por la bancada del Frente Amplio en noviembre de 2005. Con la estructura original se convirtió en la Ley Nº 18.026, que establece como principio general *"el derecho y deber del Estado de juzgar"* los crímenes tipificados por el derecho internacional y, especialmente, los enumerados en el Estatuto de Roma: genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra. Así el derecho uruguayo se adecua a las normas internacionales de Derechos Humanos, en el entendido de que el Estatuto de Roma consagra un "estándar mínimo" de protección pero que nada impide a las legislaciones nacionales ir más allá.

La Ley 18.026 tipifica el crimen de genocidio incluyendo el genocidio cultural. Considera como "grupos protegidos", además de los comprendidos en la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio y en el Estatuto de Roma, a los grupos políticos, sindicales, sociales o grupos con identidad propia fundada en razones de género, orientación sexual, culturales, edad, discapacidad o salud. Se fundamenta en la necesidad de superar la noción de "grupo nacional", consagrando una concepción social-colectiva de genocidio. Se permitiría, entonces, que una acción de exterminio con intención de destruir total o parcialmente un *"grupo humano diferenciado con identidad propia"*, pueda ser calificada como *"genocidio"* sin necesidad de forzamientos interpretativos, al estar expresamente contenido en la ley.

La norma incorpora como crímenes de lesa humanidad, además de los contemplados en el Estatuto de Roma, aquellos actos aislados ejecutados al amparo del poder estatal como sería el caso del homicidio político, la desaparición forzada de personas, la tortura, la privación grave de libertad y la agresión sexual contra persona privada de libertad, aunque estos hechos no se realicen en el marco de un plan sistemático o ataque generalizado contra la población civil. Para los responsables de estos crímenes no será admitido el derecho de asilo ni refugio; se le negará carácter político; no existirá el beneficio de la prescripción; no podrá alegarse como eximente la obediencia debida; no podrá otorgarse amnistía o similares, entre otros aspectos.

Se trata de amoldar el ordenamiento jurídico interno a obligaciones que impone el derecho internacional de los Derechos Humanos: Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (1), y Convención Interamericana para prevenir y sancionar la Tortura (2), adoptadas por la OEA. Pero además, se cumplió con la obligación ética e histórica de legislar con finalidad preventiva en función de la terrible experiencia de violaciones a los Derechos Humanos ocurrida durante la pasada dictadura.

En materia de crímenes de guerra se equiparan en dicha categoría las demás conductas prohibidas por el derecho internacional humanitario que están ausentes en el Estatuto de Roma, fundamentalmente las que tienen como fuente los Protocolos Adicionales y las Convenciones internacionales adoptadas para proscribir el uso de determinadas armas, métodos de combate o proteger bienes especiales.

La nueva ley regula el procedimiento de cooperación con la Corte Penal Internacional, otorgando una gran relevancia al Poder Judicial que, a través de la Suprema Corte de Justicia, deberá entender en las solicitudes de asistencia y decidir conforme al derecho y no a la conveniencia o discrecionalidad política. Se establece un régimen jurídico que tendría por finalidad evitar que el Estado realice un manejo arbitrario y abusivo de aquellos supuestos que le permitan sustraer un caso de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional u oponerse a una medida de solicitud de cooperación.

Asimismo, consagra como nuevos delitos el lavado de dinero proveniente de crímenes de genocidio, lesa humanidad y de guerra y la apología de hechos pasados que, si se llevaran a cabo hoy, serían crímenes internacionales de genocidio, lesa humanidad o de guerra.

Finalmente, es de destacar las particulares referencias a los derechos de las víctimas y su participación en los procesos judiciales; las normas para la prevención del delito postulando el deber de fomentar y promover la difusión, educación y formación en relación con la normativa jurídica (nacional e internacional) que regulan los crímenes internacionales y el derecho internacional humanitario; y la propuesta de constitución de una comisión de juristas para elaborar un Código de Crímenes y Delitos Internacionales.

---

1. OEA: 9 de junio de 1994. Firmada por Uruguay y aprobada por Ley Nº 16.724, de 1/11/95;
2. OEA: 6 de diciembre de 1985. Firmada por Uruguay y aprobada por Ley Nº 16.294, de 5/8/92.

In memoriam

María Magdalena Salvia, “Quica”(1)

El 26 de abril de este año se fue Quica.

Maestra y madre de seis hijos. Dos vocaciones que asumió con mucho amor e intensidad. “*Abrazar a los gurises en la escuela y llegar a mi casa y abrazar a mis hijos era precioso*”, decía.

La dictadura le arrebató a uno, Juan Pablo(2), y la sometió a la tortura de tener que recorrer un largo camino de dolor y búsqueda infructuosa. Pasó treinta años de su vida buscando a su querido hijo y no pudo encontrar sus restos antes de partir.

Al principio, ella no tenía ni idea de que él era un desaparecido. Llegar a captar eso le llevó su tiempo. Cualquier “flaco” que veía en la calle le parecía su hijo, hasta que asumió con mucho dolor que ya no estaría más junto a ella. Estaba decidida a firmar la denuncia sobre el Segundo Vuelo pero no le dio el tiempo. En su lugar lo hizo Ignacio, otro de sus hijos, con la esperanza de que la justicia actuara juzgando por fin a los responsables de tanta barbarie y se encontraran elementos nuevos para ubicar los restos de Juan Pablo.

“No sé que me va a pasar si alguna vez me enfrento a un pedacito de él, un huesito frente a una vida que se terminó a los veinte años y que estaba cargada de sueños… Juan Pablo era muy alto. Cuando me abrazaba, yo me recostaba y el corazoncito de él llegaba a mi oreja. Ya no sueño con él, soñé una vez con él y lo veía con los brazos abiertos, dando un abrazo que no nos alcanzamos a dar y que un día nos vamos a dar”, dijo una vez.

Estamos seguros de que Juan Pablo la estaba esperando para darle ese abrazo que ella añoró durante treinta años.

Luz Ibarburu(3)

Este año también se fue Luz.

Luz tenía ochenta y pico y sabía de penas, sí que sabía, pero igual era feliz, según solía decir. Juan Pablo(4) la había hecho feliz y además tenía otro hijo: Andrés, y nietos divinos y por todo eso era feliz.

A su vez ahora sabía que su hijo Juan Pablo no estaba en el mar, estaba acá, enterrado en este suelo, que en realidad siempre estuvo en la misma tierra junto a ella, esperando, aunque los cobardes aún no digan donde están sus restos.

Cuando presentamos la denuncia por el Segundo Vuelo, nos acompañó en todo, siempre decidida, colaboradora; y así ante las cámaras de televisión expresó un mensaje dirigido sobre todo a los jóvenes. Un mensaje de lucha, que hablaba de enfrentar la impunidad por el futuro y por los jóvenes.

En su casa, entre muchos otros objetos de valor, guardaba su gran tesoro, que mostraba orgullosa a quienes apreciaba; la mayor obra de arte y amor que jamás nadie haya visto antes: dos estatuillas hechas en jabón de lavar la ropa, un hombre y una mujer bailando tango y un soldado al estilo inglés de esos que no se mueven en todo el día. “*Estas las hizo mi hijo, con un alfiler, cuando estaba preso y como no eran de las cosas que ellos prohibían, las dejaron sacar, pero mirá que ingenio, que destreza, que talento, que humor refinado*”. Las guardaba en algodón al principio y después en la cómoda, entre su ropa, allí estaba *“el tesoro de Luz”*.

Pese al esfuerzo de los crueles y su implacable maquinaria, pese a todos los pronósticos, con viento en contra, pese a las perdidas y con algunas victorias, Luz era una mujer sabia. Siempre supo que ser feliz es el destino de todos, y se negó a darles el gusto: no los odiaba, ellos sólo le mostraron otro camino, ese por el que nunca se debe transitar.

Luz se enfermó, cuando quiso, y se fue en paz, cuando quiso, y hasta el último día dijo **¡nunca más!**

---

1 Datos extraídos del Libro *Educación Popular y Derechos Humanos, relato de una propuesta*, de Mariana Albistur y Alberto Silva, con el apoyo de la Multidiversidad Franciscana y Serpaj. Año 2006. pp. 48, 49, 50.

2 Juan Pablo Errandonea. Ver: caso Segundo Vuelo en este Informe 2006.

3 Por la Dra. Pilar Elhordoy (Serpaj).

4 Juan Pablo Recagno. Ver: caso Segundo Vuelo en este Informe 2006.

Periodistas y Derechos Humanos
Homenaje a Roger Rodríguez

El año 2006 insinuó un avance respecto al rol de los periodistas en la promoción y defensa de los Derechos Humanos. El reconocimiento público que la Asociación de la Prensa Uruguaya (APU) realizó a Roger Rodríguez por su trayectoria en la investigación de las violaciones a los Derechos Humanos durante la dictadura es un hecho relevante. Este reconocimiento se produjo, el 6 de noviembre, en el marco del homenaje a Rodríguez, realizado por varias organizaciones de Derechos Humanos.(1)

Un buscador incansable

A lo largo de 20 años, las investigaciones periodísticas de Roger Rodríguez significaron prueba irrefutable para la justicia y para la sociedad, sobre la tortura, la desaparición forzada, el secuestro de niños y la ejecución masiva de mujeres y hombres trasladados clandestinamente de Argentina a Uruguay durante la época del terrorismo de Estado.

Roger ha mantenido siempre en su agenda la temática de los Derechos Humanos; un compromiso que asumió durante la dictadura, lo que le valió ser procesado por la justicia militar; y que mantuvo en los años posteriores, en los que el tema no penetraba en las redacciones de los "grandes" medios.

En 2002, la búsqueda incansable de Sara Méndez la condujo al encuentro con su hijo desaparecido, Simón. Para ello fue fundamental el trabajo de Roger Rodríguez, que, junto al senador Rafael Michelini, logró localizar a Simón en Buenos Aires, 26 años después de su secuestro y desaparición.

También ese año, la denuncia de Roger Rodríguez sobre la existencia de un segundo vuelo que trasladó clandestinamente a uruguayos detenidos desaparecidos desde Argentina a Uruguay, conmocionó a toda la sociedad. Sin embargo, hubo que esperar tres años para que se reconociera oficialmente la veracidad de esta información, y se iniciaran las investigaciones que hoy están en las sedes judiciales.

La cara más atroz del Plan Cóndor quedó expuesta a quien quisiera ver…

A partir de este emblemático año, investiga el destino de María Claudia García de Gelman, y de su hija Macarena, nacida en cautiverio en 1976. En el marco de esta búsqueda, queda al descubierto la existencia de la Base Valparaíso, un centro clandestino de torturas de la dictadura cívico-militar. A su vez, revela la identidad del asesino de María Claudia, el represor Ricardo "Conejo" Medina Blanco.

En el último año, ha publicado valiosa información sobre el funcionamiento del Plan Cóndor, el centro clandestino de detenciones Automotores Orletti, y los móviles económicos, además de los políticos, de muchos de los crímenes cometidos por el OCOA (Organismo Coordinador de Operaciones Antisubversivas).

Su trayectoria ha sido reconocida a través de varios premios en el exterior.

Roger Rodríguez ha escrito varias páginas de nuestra historia reciente.

Como ha dicho su colega Samuel Blixen, *"los trabajos de Roger son un ejemplo de buen periodismo y también son un dedo acusador, una prueba de que el ninguneo no desmoraliza"*.

---

1 Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos, Amnistía Internacional Uruguay, Comisión de Familiares de Asesinados Políticos por la Dictadura, Crysol (Colectivo de ex presos y presas políticos), Comisión de Derechos Humanos del PIT- CNT, Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (Ielsur), Instituto Solidaridad y Desarrollo (Isode), Servicio de Rehabilitación Social (Sersoc) y Serpaj.

Derechos individuales y seguridad
Falsa oposición

Desde los años noventa, con el avance de una política económica y social subordinada a las exigencias de los mercados, que condujo a la exclusión social y a la pobreza a millones de personas en el mundo, los gobiernos han colocado en sus agendas como "necesidades de Estado" cuestiones que tienen que ver con la inseguridad o la seguridad ciudadana. Estas medidas denominadas a veces bajo el rótulo de "tolerancia cero", fueron experimentadas primero en Estados Unidos e Inglaterra y luego se extendieron a otros países hasta llegar a Uruguay.

Esto condujo a que los problemas sociales y estructurales de estas sociedades en crisis, sean vistos únicamente como cuestiones de seguridad. Así, los barrios marginados se ven sólo como "barrios peligrosos" sobre los que deben recaer los patrullajes de control social y de represión y no como barrios en peligro; y los presuntos delincuentes o marginados sociales son vistos como "enemigos" que hay que encerrar.

Esta visión es sustentada por un pseudodiscurso científico-político e ideológico de los sectores más conservadores, que presiona constantemente para que las garantías cedan en aras de preservar una seguridad que, según dicen, es para "todos los ciudadanos".

Este embate tiene como principal multiplicador a algunos medios de comunicación masivos, pues sin lugar a dudas el tema de los problemas vinculados a la seguridad es uno de los que más raiting cosecha. Con noticieros y páginas de diarios llenas de noticias policiales vinculadas a rapiñas, copamientos, homicidios, y otros tópicos similares, se fomenta un clima de inseguridad generalizada que en el imaginario colectivo se transforma en miedo, inseguridad permanente e indefectiblemente en desconfianza e insolidaridad.

A esto se le sumó recientemente una nueva modalidad de programas policiales, pretendidamente periodísticos, no solo de producción nacional sino también importados de Argentina, que ponen en primer y único plano la violencia y los modus operandis de los comportamientos delictivos, sin detenerse a ahondar en el contexto en el que viven las personas en conflicto con la ley; esto sin mencionar la violación en la incurren la mayoría de los medios al develar, de distintas formas, la identidad de niños y jóvenes menores de 18 años y la de quienes delinquen por primera vez ("primarios").

Es entonces que a los partidos políticos, a los parlamentos y a los gobiernos *"les sacude una reacción permanente e inmediata de llamada al derecho penal, destinada a colmar las demandas de criminalización y a atemperar -también de forma artificial- el sentimiento de insatisfacción e inseguridad ciudadana (…). Aunque sea más que cuestionable la posibilidad del derecho penal de solucionar problemas sociales tan complejos, éste es empleado como arma política".* (1)

Seguridad: derecho de todos y todas

Para analizar el concepto de Seguridad Ciudadana es necesario tener presente la reivindicación de la imprescindible interdependencia e indivisibilidad de los Derechos Humanos. Esto es, no se puede negar que

---

1 FERNANDEZ. Gonzalo. 2002. *Los conflictos institucionales en el sistema penal. Contribuciones 3.* Montevideo: Fundación Konrad Adenauer.

también se siente inseguro aquel ciudadano que no tiene trabajo o tiene un trabajo por el que gana el sueldo mínimo; aquel que no tiene vivienda o vive en un asentamiento sin agua potable ni saneamiento, colgado del cable de la luz; aquel que vive en los "barrios peligrosos" donde no entra ni siquiera la ambulancia; o aquel que simplemente no tiene posibilidades de acceder a una alimentación adecuada y vive en la permanente incertidumbre acerca del futuro de sus hijos.

No se puede desconocer por lo tanto, *"la situación de pobreza del país, el impacto de las transformaciones en el mundo del trabajo, el desempleo, así como la relación entre las necesidades básicas insatisfechas y el incremento de los niveles de frustración individual y social."* (2)

Una definición que abarca todas las aristas que encierra este tema es la desarrollada en la declaración final del Seminario sobre el Delito y la Seguridad de los Habitantes, realizado entre el 9 y 13 de julio de 1995, en Costa Rica. Esta declaración afirma que la seguridad ciudadana: *"tiene que comprender no solamente la tranquilidad de no ser víctima de hechos delictivos sino, también, la de vivir en un Estado constitucional de Derecho y la de participar de los beneficios del desarrollo en materia de salud, educación, vivienda, ocio y todos los ámbitos de bienestar social. El concepto es el del desarrollo humano sostenible, que tiene la equidad como principio".*

Es similar a la conclusión a la que se arribó en el encuentro de ciudades europeas, reunidas en Nápoles en el año 2000, para abordar el tema Prevención y Seguridad: *"La inseguridad no puede reducirse únicamente a los problemas de criminalidad. La inseguridad es una problemática compleja: está atada a los problemas de sanidad, de medio ambiente, de urbanismo, de formación; es el resultado de desigualdades crecientes en el acceso a los recursos que pone en juego conflictos de intereses (…). La inseguridad es un riesgo urbano al que hace falta darle respuestas civiles".*

En otra parte, el manifiesto señala: *"La seguridad es un bien común esencial para el desarrollo sostenible. Es a la vez signo y condición de inclusión social, del acceso justo a otros bienes comunes como son la educación, la justicia, la salud y la calidad del medio ambiente. Promover la seguridad es desarrollar un bien común y no consiste, sobre todo, en hacer de policía o en recurrir al sistema penal".*

Políticamente incorrecto

Somos plenamente concientes del cuestionamiento que se nos hace siempre a las defensoras y defensores de Derechos Humanos acerca de que nos oponemos a las medidas que aumentan la discrecionalidad de las fuerzas policiales o de que no avalamos las mayores medidas represivas pues parece que sólo "defendemos delincuentes" y no nos preocupan las victimas ni los derechos de los ciudadanos honestos.

Pero esta es una postura absolutamente equivocada que sólo ve una parte de la labor y no la totalidad de nuestro trabajo. Nos interesa el tema de la seguridad pero desde otra perspectiva: aquella que preserve y garantice también derechos fundamentales que nos pertenecen en definitiva, a todos y todas.

Debemos tener presente que en la actual evolución de los Derechos Humanos estos han dejado de ser sólo *"un punto de referencia externo para constituirse en el fundamento funcional de la Democracia"*, según señala Häberle.

Por ello pensamos que en el diseño de políticas públicas es imprescindible incluir transversalmente los Derechos Humanos en forma indivisible, por el rol político,

---

2 *Derechos Humanos en el Uruguay. Informe 1997*. Montevideo: Serpaj. p. 60.

jurídico y ético que estos juegan en la actualidad.

Entendemos al igual que Roberto Carretón(3) que los mismos deben estar contemplados en dos dimensiones:

a) En la base de toda política pública de cualquier materia, o sea política pública con perspectiva o enfoque de Derechos Humanos.

b) Específicamente, en las de promoción y protección de los Derechos Humanos en sí.

Teniendo en cuenta estas dos dimensiones podemos concluir que en definitiva, a través de las políticas públicas, los gobiernos deben garantizar todos los Derechos Humanos para todos y todas, pero no pueden menoscabar o infringir un retroceso en algunos de ellos en aras de alcanzar otros objetivos. Por ejemplo, en el tema que nos ocupa, no se debería retroceder en materia de Derechos Civiles para garantizar el Derecho a la Seguridad.

Tampoco se puede soslayar en el análisis las omisiones de los sucesivos gobiernos respecto a la obligación de garantizar progresivamente los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC). Tal obligación quedó establecida en el Pacto de DESC que nuestro país ha ratificado, y su incumplimiento incide negativamente en la desintegración social que padecemos y contribuye directamente a construir la inseguridad ciudadana en sentido amplio.

Sería bueno tener presente también que *"toda política pública es ante todo, política y no una técnica….los planes de acción no son neutros, aunque sectores interesados suelen considerarlas sólo en este aspecto"*. (4) Por ende, toda reforma legal o acción de similar naturaleza genera un cambio, un impacto negativo o positivo a largo plazo en las relaciones humanas y en los derechos de las personas.

Las reformas a los Códigos o la promulgación de determinadas leyes son cambios que trascienden a determinados gobiernos y subsisten hasta que sean otros gobiernos - quizás con enfoques aún menos garantistas-, los que retomen temas tan delicados para los derechos fundamentales de las personas.

En definitiva, creemos que toda política pública debe garantizar y regirse por algunos ejes centrales que guían el respeto irrestricto a los Derechos Humanos: el principio de respeto a la dignidad de la persona, el principio de garantía o de límite al autoritarismo del Estado, y el principio de no discriminación.(5)

En este sentido una cuestión fundamental que debemos remarcar es la función de garantía o de protección que cumplen los Derechos Humanos frente a los poderes del Estado. Los Derechos Civiles son verdaderas garantías constitucionales frente a los desbordes autoritarios de los agentes policiales que actúan en nombre del Estado. Alguien ha dicho, muy acertadamente, que el Derecho Penal debe transformarse en el derecho de los límites del combate a la delincuencia y no en el derecho de combate a la delincuencia. Ahí radica el contenido garantista del Derecho Penal.

Los dos proyectos de ley que el gobierno está impulsando -el de procedimientos policiales y el que modifica las disposiciones del Código de la Niñez y la Adolescencia- aunque sensiblemente mejorados, aún desconocen en varios aspectos algunos de los principios que hasta aquí hemos desarrollado.

Del análisis exegético del "Proyecto de Ley sobre Procedimiento Policial" que Serpaj

---

3 *Derechos Humanos y Políticas Públicas.* En: Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR. p. 9.

4 Ibid. p.10.

5 Roberto Carretón en su artículo menciona otro principio: el de la sociedad democrática, único espacio en que es posible el goce de los Derechos Humanos.

presentó en su momento al Ministerio del Interior, y del breve resumen que se expone en este Informe 2006[6], se desprende que aún persisten en la iniciativa -ya presentada al Parlamento para su aprobación-, normas que suponen la intención de consagrar legislativamente privaciones de libertad que son absolutamente inconstitucionales, pues habilitan la “detención en averiguaciones”, y otras medidas como el “deber de identificación” que atentan contra la libertad de las personas.

En cuanto a la reforma propuesta para el recientemente aprobado Código del Niño y el Adolescente -aunque el proyecto también ha sido mejorado-, debemos resaltar que aún persisten algunas cuestiones que no suponen una mejora de la situación, precisamente de quienes deberían ser nuestro principal objetivo: niños, niñas y adolescentes. Esto es así ya que, por ejemplo, se propone penalizar la tentativa de hurto, cuando el Código entendía que en un derecho penal juvenil mínimo, dichas conductas no deberían penalizarse; o se establece que la policía pondrá al adolescente en presencia del juez en un plazo máximo de 24 horas, suprimiendo la disposición de que no pueda permanecer en dependencia del instituto policial por más de 12 horas.[7]

El accionar policial

Es innegable que la acción policial generalmente recae sobre los sectores más desprotegidos y marginales, como una forma de ejercer el control social en forma efectiva sobre los barrios o sectores sociales considerados “peligrosos” para el resto de la sociedad. También persiste una mala relación entre los jóvenes y la policía que no se ha saneado, sino que por el contrario en algunos casos ha empeorado a consecuencia de hechos recientes muy tristes y de pública notoriedad.[8]

Desde hace muchos años Serpaj denuncia arbitrariedades de los agentes del orden en esos barrios -aún con un determinado marco legal vigente-, que dejan al descubierto la selectividad con que el sistema actúa sobre determinadas personas de acuerdo a su estrato social y económico.[9]

Si bien es cierto que este gobierno ha comenzado a transitar un proceso de humanización y profesionalización de la policía, también lo es que los resultados de tales procesos serán visibles a mediado y largo plazo.

Un programa de políticas públicas de prevención de la violencia que garantice también la seguridad ciudadana, obtendrá resultados a largo plazo para bien de la democracia y de todos y todas pero, deberá contemplar los puntos mencionados en esta trabajo. Y además, debería manejar también una agenda de reformas que incluyan el perfeccionamiento técnico, la mejora sustancial de los salarios policiales, la democratización y la humanización de la Institución Policial; una reforma del Código del Proceso Penal necesaria pero postergada una y otra vez, un Poder Judicial independiente y dotado con más recursos y el mejoramiento sustancial de los centros de reclusión para personas privadas de libertad, donde los Derechos Humanos no sean dos palabras vacías de contenido.

---

[6] Ver artículo sobre Proyecto de Ley de Procedimiento Policial en este Informe 2006.

[7] Ver artículo sobre Reforma al Código de la Niñez y la Adolescencia en este Informe 2006.

[8] Un caso emblemático ocurrió en diciembre de 2004: el joven Santiago Yerle murió a causa de los disparos que le propinó un agente policial que cumplía el servicio 222 (vigilancia) en el complejo de viviendas Euskal Erría.

[9] Ver Informes anuales de Serpaj.

Situación carcelaria

La gravedad de la situación del sistema carcelario nacional determinó que el Dr. Tabaré Vázquez, al asumir en marzo de 2005 como presidente de la República, declarara *"el estado de emergencia humanitaria, en todo el país"*. El Mandatario señaló entre los graves problemas el hacinamiento, la falta de alimentación y de atención a la salud en todos los establecimientos del país. Hoy la situación grave se mantiene.

Como hace 35 años, cuando el Ministerio de Educación y Cultura delegó su competencia, la autoridad carcelaria es el Ministerio del Interior.

Los grandes problemas que aquejan a la cárceles subsisten, a pesar de la voluntad de ese Ministerio de atender el sistema con una visión muy diferente a la de sus predecesores.

La crisis del sistema carcelario, señalada en anteriores informes, se evidencia en elementos que en su mayoría permanecen incambiados:

- Superpoblación que genera hacinamiento. (1)

- Deterioro progresivo de los edificios, que genera condiciones inaceptables de habitabilidad.

- Mala y escasa alimentación.

- Descuido de la salud.

- Funcionarios policiales sin capacitación para la función que ejercen lo que detarmina, entre otras cosas, tensiones permanentes en la relación con los reclusos.

- Ausencia de una política nacional; establecimientos dirigidos por la Dirección Nacional de Cárceles (Libertad, Comcar, La Tablada, Cabildo, CNR y Centros de Recuperación), y en el interior por las jefaturas departamentales.

- Interminables horas de encierro para la gran mayoría de los reclusos, sometidos al ocio compulsivo.

- No pago de peculios.

- Inexistencia de equipos técnicos en el interior del país, y disminución importante del número de técnicos en el Instituto Nacional de Criminología (Inacri).

- Inexistencia de un régimen que permita disminuir progresivamente las diferencias entre la vida en prisión y la vida en libertad.

- No hay separación entre procesados y penados.

- Insuficiencia importante de actividades educativas, culturales, laborales, recreativas, deportivas, etc.

Visitas a establecimientos carcelarios del interior

Integrantes del equipo de derechos civiles y políticos de Serpaj visitaron los establecimientos de Paysandú y Salto en el mes de mayo; y Treinta y Tres y Cerro Largo en el mes de julio.

La delegación fue recibida por los directores correspondientes, quienes brindaron amplia información, facilitaron la recorrida por los establecimientos, y permitieron realizar entrevistas individuales con los internos en forma reservada.

En todos los establecimientos visitados se verificó la flagrante violación a los Derechos Humanos de las personas privadas de libertad; específicamente se vulneran

---

1 En un importante número de establecimientos el hacinamiento es sumamente crítico, según surge de la tabla adjunta sobre Capacidad del sistema penitenciario nacional al 30/09/2006. Según el parámetro utilizado por el Consejo de Europa, el hacinamiento se califica de crítico, cuando la densidad es igual o superior a 120.

las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el artículo 26 (inciso 2) de la Constitución (2), el Decreto–Ley Nº 14.470 del 11/12/1975, que regula el régimen de reclusión y las reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos de ONU.

Conclusiones: Establecimiento de Paysandú

Se constató un importante deterioro edilicio, comparado con la última visita que se realizó tres años antes.

La alimentación es insuficiente, incluso la que se suministra a quienes requieren regímenes especiales. Algunos reclusos pueden complementarla con lo proporcionado por los familiares en la visita.

El servicio de salud es deficiente. No hay enfermería, por lo que el médico que concurre al establecimiento debe realizar su trabajo en una oficina administrativa. Los medicamentos son escasos y los suministra una funcionaria policial.

Hay una gran carencia de actividades. De los 188 internos únicamente participan 40; el resto de la población está sometido a un régimen de ocio compulsivo. Una maestra jubilada asiste en forma voluntaria a dar clases de educación primaria, lo que es visto positivamente, pero se trata de una función que debería ser asumida por la administración.

Las mujeres -que son siete, una con un niño de dos años- están alojadas en forma independiente y carecen de toda posibilidad de realizar actividades.

No hay agua caliente en todo el establecimiento.

Las celdas de sanciones no reúnen las condiciones mínimas establecidas por ONU para el tratamiento de los privados de libertad, las que prohíben específicamente el encierro en celda oscura.

El personal policial que trabaja en el establecimiento carece de la debida preparación para el desarrollo de la tarea, y tampoco hay equipos técnicos para trabajar con los internos.

No se implementan regímenes según las distintas situaciones de los reclusos como lo establece la normativa, a fin de reducir progresivamente las diferencias entre la vida en prisión y la vida en libertad. No existe separación entre procesados y condenados.

Tanto las autoridades carcelarias como los internos denuncian que los defensores de oficio -que son dos-, concurren sólo una vez al año.

Establecimiento de Cerro Largo

Se trata de una población de 80 personas. La amplia mayoría hombres; sólo tres mujeres. El promedio de edad es de 28 años. El 40 % tiene condena, el 60% se encuentra en calidad de procesado.

Es elevado el índice de probreza. La alimentación es insuficiente.

En cuanto al servicio de salud, si bien concurre un médico al establecimiento, los reclusos tienen problemas para acceder a la atención del profesional. Además existe una gran carencia de medicamentos.

Faltan actividades en todas las áreas y a los que realizan alguna, no se les paga peculio; las mujeres carecen de posibilidades de realizar actividades. No hay educación primaria para quienes no la hayan completado.

No hay separación de procesados y condenados.

A excepción de un funcionario, el personal policial carece de la debida prepa-

---

2 Art. 26 (b):"En ningún caso se permitirá que las cárceles sirvan para mortificar, y sí sólo para asegurar a los procesados y penados, persiguiendo su reeducación, la aptitud para el trabajo y la profilaxis del delito".

ración para el ejercicio de su función; no hay equipos técnicos que trabajen con el recluso y su familia.

No es posible aplicar la progresividad en el sistema de reclusión.

Establecimiento carcelario de Treinta y Tres

La población detenida es de 65 personas. Sólo 14 son penados. Se debieron adaptar espacios para ampliar la capacidad del edificio.

El establecimiento es vetusto, con humedades y la instalación eléctrica está en muy malas condiciones. Posee agua caliente.

El personal asignado es escaso (18 policías) y carece de formación para la tarea que desarrolla.

Hay ausencia total de actividades de enseñanza, recreativas, culturales y de cualquier otro tipo, por lo que los períodos de encierro son extensos, salvo para los que gozan de salidas laborales. Se carece de equipos técnicos, y no es posible en las actuales condiciones la aplicación de un sistema de tratamiento progresivo.

La alimentación es insuficiente.

Las celdas de sanciones no reúnen las condiciones mínimas establecidas por ONU.

Condiciones de las mujeres privadas de libertad

En abril de 2006 se constituyó una "mesa de trabajo sobre las condiciones de las mujeres privadas de libertad", integrada por representantes del Consejo de Educación Secundaria, Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Representantes, Inacri, Ministerio de Salud Pública, Ministerio del Interior, Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados, Patronato de Canelones, Dirección Nacional de Cárceles, Comisionado Parlamentario y Serpaj, entre otros.

Se realizó un completo informe del que surge que *"el bajo porcentaje de mujeres privadas de libertad en relación al total de personas recluidas ha provocado la invisibilización de su realidad y problemática"*. Se señala que en Uruguay el porcentaje de mujeres privadas de libertad es el 5,5%.

A mayo de 2006 se encontraban 370 mujeres presas, 237 en la Cárcel de Mujeres (Cabildo) y 133 en las cárceles del interior; 33 niños/as están con sus madres.

Respecto a las que se encuentran en Cabildo sólo 59 (25%) están condenadas y 178 (75%) tienen la calidad de procesadas.

En cuanto a sus antecedentes: 159 (67%) son primarias y 78 (33%) reincidentes.

Entre las principales conclusiones del informe elaborado surge que:

- Uruguay cuenta con un solo centro penitenciario exclusivo y diseñado para mujeres, sin perjuicio de la cárcel femenina de Canelones, que está en un predio independiente de la cárcel masculina y de la de Jefatura. En el resto de los establecimientos comparten el edificio con los hombres, separadas por una reja o muro.

- Se constata un casi nulo acceso de las mujeres a las actividades laborales y educativas en las cárceles departamentales.

- El desempleo o empleo sin remuneración es una práctica común, lo que vulnera los preceptos consagrados en la normativa nacional e internacional.

- Al ser recluidas bajo un modelo de encierro androcéntrico, inspirado en el varón y que responde a las necesidades y realidades masculinas, sufren un menoscabo en el reconocimiento de sus derechos y libertades propias de su condición de género.

- La discriminación que existe extramuros se reproduce y acentúa al interior de los centros penitenciarios de mujeres, donde se les discrimina por su condición de genéro, negándoles u obstaculizando el disfrute y ejercicio de derechos que le son inherentes.

- En relación a la asistencia médica, la mayoría de los centros penales no cuentan con una atención suficiente, especializada, de calidad y que contemple la salud sexual y reproductiva de las mujeres.

- El Estado no cumple la normativa internacional en la materia, y por lo tanto los Derechos Humanos no tienen el carácter de universalidad para con las mujeres privadas de libertad.

Este informe fue integrado por el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (Cejil) en el marco de una investigación sobre mujeres privadas de libertad en Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay, que se presentó el 24 de octubre ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Cárcel especial para militares y policias violadores de los Derechos Humanos durante la dictadura

El Poder Ejecutivo anunció la construcción de una cárcel para los autores de delitos de lesa humanidad en un predio del Ministerio de Defensa, el ex Batallón de Ingenieros Nº 7.

Serpaj no comparte la creación de esta cárcel especial, que genera gastos para el Estado y privilegios para quienes allí se alojarán, nada menos que Gavazzo, Silveira, Vázquez, Arab, etc.

Algunos de éstos han perdido hasta su condición de militares, por ser autores de delitos comunes o por fugarse de la detención preventiva impuesta por la justicia entanto se sustancia el proceso de extradición solicitado por Argentina. Este es el caso de Gilberto Vázquez, que se fugó del Hospital Militar luego que el Poder Ejecutivo, por una decisión equivocada, lo alojara en una dependencia militar -con privilegios inadmisibles- en lugar de enviarlo a Cárcel Central, sitio habitual para las personas sobre las que pesa una solicitud de extradición.

Al igual que otros militares o policías que se encuentran privados de libertad, estos reclusos deberían ser alojados en un módulo separado de algún penal como el Comcar o Libertad, o incluso en los módulos de acero de máxima seguridad que se encuentran en este último establecimiento.

Pero nuevamente el Ejecutivo incurre en el error de generar condiciones especiales para los autores de los más graves delitos de la historia del país, y el tratar de justificar esta situación ha hecho a los distintos y numerosos voceros caer en contradicciones.

Algunos manifestaron que los represores estarán bajo custodia policial; otros que quedarán bajo tutela militar, lo cual sería mucho más grave. Algunos señalan que los recluidos en ese nuevo centro no serán solo militares, otros que por el contrario estarán con narcotraficantes; que generaría inseguridad trasladarlos a centros ya existentes; que son medidas para disminuir el hacinamiento, argumento que no puede ser de recibo cuando la medida abarca a menos de diez reclusos.

Quienes durante muchos años gozaron de total impunidad, incluso para seguir delinquiendo, falsificando moneda o hurtando bienes del Estado, siguen gozando de un trato diferencial y privilegiado, violando la Constitución. Al mismo tiempo, el grueso de la población reclusa ve una vez más postergada la necesaria mejora de sus condiciones de reclusión, en forma totalmente injustificada al privilegiar a unos pocos en detrimento de los más.

MINISTERIO DEL INTERIOR- DEPARTAMENTO DE DATOS ESTADISTICAS Y ANÁLISIS CAPACIDAD SISTEMA PENITENCIARIO NACIONAL (30 de setiembre de 2006)

Establecimiento	**Capacidad**	**Población**	**%**	**Dif.Cap/ Pob.**	**Densidad**
Artigas	50	103	1,5	53	206
Canelones	734	777	11,0	43	106
Cerro Largo	80	94	1,3	14	118
Colonia	110	135	1,9	25	123
Durazno	60	97	1,4	37	162
Flores	22	27	0,4	5	123
Florida	45	63	0,9	18	140
Lavalleja	38	102	1,4	64	268
Maldonado	120	353	5,0	233	294
Cárcel Central - Montevideo	100	91	1,3	-9	91
Paysandú	180	185	2,6	5	103
Río Negro	70	64	0,9	-6	91
Rivera	80	253	3,6	173	316
Rocha	45	115	1,6	70	256
Salto	80	143	2,0	63	179
San José	50	104	1,5	54	208
Soriano	60	93	1,3	33	155
Tacuarembó	114	112	1,6	-2	98
Treinta y Tres	50	65	0,9	15	130
TOTAL CARCELES INTERIOR	**2088**	**2976**	**42,3**	**888**	**143**
ComCar	1412	2914	41,4	1502	206
Libertad	600	546	7,8	-54	91
Est.La Tablada	190	186	2,6	-4	98
Cárcel de Mujeres	150	254	3,6	104	169
Centro Nacional de Rehabilitación	300	107	1,5	-193	36
Centros de Recuperación Carcelario	100	59	0,8	-41	59
TOTAL DIR. NAL. CARCELES	**2752**	**4066**	**57,7**	**1314**	**148**
Totalidad Sistema Penitenciario	**4840**	**7042**	**100,0**	**2202**	**145**

Evolución población carcelaria del país Marzo 2005 - setiembre 2006

MES	**TOTAL**
mar.05	7213
abr.05	7135
may.05	7164
jun.05	7069
jul.05	7220
ago.05	7291
set.05	7085
oct.05	6706
nov.05	6503
dic.05	6211
ene.06	6601
feb.06	6570
mar.06	6555
abr.06	6638
may.06	6626
jun.06	6584
jul.06	6876
ago.06	6947
set.06	7042

Ley de humanización del sistema carcelario nacional

La Ley Nº 17.897, promulgada en setiembre de 2005, tuvo entre sus fundamentos el integrar un conjunto de medidas para superar la crisis de un caótico sistema penitenciario: *"la peor crisis humanitaria de nuestra historia reciente"*.

Uno de los puntos polémicos de la ley fue el de establecer, por única vez, un régimen de libertades provisionales y anticipadas, excluyendo los delitos más graves. El temor por excarcelaciones masivas no generó el caos anunciado por algunos alarmistas, que mezclando cuestiones técnicas con intencionalidades políticas, anunciaban situaciones de inseguridad jamás vistas.

El régimen progresivo de excarcelaciones previsto en la ley permitió la excarcelación de 766 personas: 311 en el interior del país y 455 en Montevideo. De los liberados sólo reincidieron 98 (13%), cuando el habitual porcentaje de reincidencia de la población carcelaria es superior al 50%.

Dicha situación permitió mejorar los altos índices de hacinamiento del sistema carcelario(1): la densidad carcelaria indicaba que había 196 reclusos cada 100 plazas disponibles.

En el mensaje enviado al Poder Ejecutivo se estableció que la capacidad del sistema alcanzaba a 3.676 plazas, y que la población reclusa era de 7.213. Por cuanto, el exceso en los establecimientos era de 3.537 personas.

A diciembre de 2005 los efectos buscados de provocar un descenso significativo en el número de individuos privados de libertad pareció lograrse al descender a 6.211. Pero a pocos meses, en setiembre de 2006, la situación rápidamente se revirtió y el número de privados de libertad se ubicó en 7.042.

Redención

El 13 de julio de 2006, por Decreto 225/06 se aprobó el "Reglamento de la redención de la pena por trabajo y estudio", previsto en el artículo 13 de la ley, que prevé la conmutación de un día de reclusión por dos días de trabajo o estudio a los procesados y a los condenados.

El reglamento rige para todos los establecimientos del país, por lo que es importante verificar que en todo el territorio nacional se den las mismas oportunidades para que los privados de libertad puedan alcanzar este beneficio.

El 14 de julio, por Decreto 226/06, se reglamentó la disposición del artículo 14 de la ley, que estableció la obligatoriedad de incluir en todos los pliegos de licitaciones de obras y servicios públicos, un mínimo equivalente al 5% del personal afectado a tareas de peones o similares, a personas que se encuentren registradas en la Bolsa de Trabajo del Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados.

También se puso en funcionamiento el Centro de Asistencia a las Víctimas de la Violencia y el Delito creado por el artículo 19, que tiene como cometido principal la asistencia primaria a las víctimas del delito y a sus familiares, así como la promoción de sus derechos y la prevención.

---

1 RODRÍGUEZ. María Noel. "Implementación de la Ley de Humanización del Sistema Carcelario". En: Tribuna del Abogado (publicación del Colegio de Abogados del Uruguay). Nº 148. pp. 14 y 15 .

En setiembre comenzaron a reunirse las comisiones creadas por la ley en sus artículos 21 y 22, para la elaboración de las reformas del Código Penal y del Código de Procedimiento Penal, integradas por el Poder Ejecutivo -que la preside-, Suprema Corte de Justicia, Fiscalía de Corte, Universidad de la República, las asociaciones de magistrados (jueces y fiscales) y de defensores de oficio, el Colegio de Abogados, las asociaciones de funcionarios judiciales y de actuarios judiciales. En el caso de la comisión para la reforma del proceso penal, también se integró el Ministerio de Economía y Finanzas.

La reciente implementación de todas estas disposiciones no permite realizar una evaluación cabal de sus resultados. Serpaj seguirá con atención estas instancias, que tienen como cometido principal aliviar la severa crisis humanitaria que atraviesa el sistema carcelario de nuestro país.

Procedimiento policial

Proyecto de Ley

El Poder Ejecutivo presentó al Parlamento un proyecto de ley por el que *"se dictan normas que tienen por objeto contribuir a mejorar el estado de seguridad ciudadana en nuestro país, mediante la generación de un marco normativo adecuado para el desempeño de la labor policial"*. El argumento central que se sostiene en la exposición de motivos es que *"no existe un marco normativo consolidado que brinde herramientas jurídicas claras y precisas para el cumplimiento del servicio policial a la comunidad"*.

La actual iniciativa presenta una sensible mejora respecto del anteproyecto redactado por el Ministerio del Interior, que mereció duras críticas públicas por tener normas inconstitucionales e ilegales.

En su momento Serpaj fue recibido -previa solicitud de entrevista-, por el subsecretario del Interior, Dr. Juan Faroppa, y su equipo de trabajo. El intercambio de ideas fue fructífero. Se les entregó un análisis documentado del anteproyecto, con observaciones y críticas en distintos aspectos, por ejemplo: la normativa sobre las detenciones en averiguaciones; los reconocimientos en sedes policiales; detenciones y conducciones; obligación de identificarse; detenciones sin orden judicial; incomunicaciones de los involucrados, los testigos e incluso las víctimas; y el allanamiento e ingreso a los hogares por parte de la policía.

Los cambios producidos en el proyecto definitivo, demuestran que muchas de las propuestas formuladas fueron escuchadas. El texto fue objeto de variaciones importantes a favor del respeto de las normas constitucionales y legales vigentes, y por ende del respeto de los Derechos Humanos de los involucrados en procedimientos policiales.

El proyecto de ley incorpora la regulación del uso de la fuerza, un aspecto muy positivo, ya que establece que ésta se utilice como último recurso, y también se gradúa su empleo.

Las detenciones en averiguaciones fueron habilitadas por el decreto de la dictadura 690/80. Serpaj bregó durante muchos años por su derogación, porque es inconstitucional e ilegal. Cuando asumió el nuevo gobierno, el Ministro del Interior planteó la derogación de este decreto, y así procedió el Ejecutivo.

La "detención en averiguaciones" era contraria a la Constitución (Art.15) y a la normativa internacional de la Convención Interamericana de Derechos Humanos (Art. 7.2 y 7.3) y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (Art. 9.1).

La Constitución de la República, en su artículo 15 dispone las condiciones en que una persona puede ser privada de su libertad: *"nadie puede ser preso sino infraganti delito o habiendo semiplena prueba de él, por orden escrita de Juez competente"*. Disposición que se reproduce en el artículo 118 del Código de Procedimiento Penal (CPP): *"Nadie puede ser preso sino en los casos de delito flagrante o habiendo elementos de convicción suficientes sobres su existencia, por orden escrita de Juez competente"*.

Ningún instrumento legal puede autorizar las "detenciones en averiguaciones"

En el actual proyecto de ley a estudio del Poder Legislativo se mantienen disposiciones que -si bien fueron sensiblemente mejoradas en su redacción a efectos de ser más garantistas-, no se ajustan a la normativa constitucional. Esto surge de los siguientes artículos de la iniciativa del Ejecutivo:

Art. 43: *Procedimiento en casos de omisión de indicaciones sobre la identidad personal:* cuando una persona se niegue a ser identificada podrá ser conducida a la dependencia policial y se dará cuenta de inmediato al juez competente; cuando una persona presente un documento sobre el cual la policía tenga motivos suficientes o fundados para dudar de su validez podrá ser conducida a la dependencia policial con la finalidad de ser identificada, con comunicación inmediata al juez competente.

Art. 48: *Conducción policial de personas eventualmente implicadas en un hecho delictivo:* la policía deberá conducir a dependencias policiales a cualquier persona si cuenta con motivos suficientes o fundados sobre su participación en un hecho con apariencia delictiva recientemente acaecido y exista riesgo de que pueda fugarse o incidir sobre eventuales medios probatorios.

Art. 121: *Facultades para detener o conducir* (remite a los artículos antes mencionados y al artículo 125: *Facultades de la orden de allanamiento*): La policía deberá conducir a dependencias policiales a las personas presuntamente involucradas en hechos delictivos que se encuentren en la morada allanada, aunque la orden de allanamiento no incluya la orden de detención.

Otros puntos

Serpaj considera que el reconocimiento de personas sólo debería realizarse en la sede judicial; sin embargo el artículo 66 del proyecto posibilita que se realicen en dependencias policiales, aunque solamente por orden del juez.

El artículo 6 establece la comunicación inmediata al juez competente. El plazo establecido para ello no podrá ser superior a las dos horas *"contadas a partir del momento en que se produce la actuación policial"*. Fijar este plazo soluciona un grave problema del anteproyecto, que otorgaba un poder discrecional a la actuación policial que no tenía, en muchos casos, límites temporales. Se establecía que la comunicación debía hacerse en forma inmediata, pero definía esta inmediatez como *"el tiempo razonablemente necesario para recabar la información imprescindible para que el juez pueda tener una clara representación de lo actuado..."*.

El artículo 42 expresa que la policía puede solicitar a cualquier persona que se identifique, *"en el marco de procedimientos que tienen por objeto la detención de personas requeridas por la justicia competente; fugadas estando ya procesadas o condenadas; o presuntamente vinculadas a hechos delictivos recientemente acaecidos"*.

Cuando una persona sea conducida a dependencia policial por negarse a presentar identificación (Art. 360 del Código Penal) o presente un documento identificatorio sobre el cual la policía tenga motivos suficientes y fundados para dudar de su validez y sea conducido a dependencias policiales, deberá cumplirse con la comunicación inmediata al juez competente establecida en el artículo 6.

También se establece la obligación para cualquier persona de estar munida de documentos identificatorios; pero aunque los presente, se le otorga a la policía el margen de poder detenerla en determinadas circunstancias.

Señalamos especialmente que se está imponiendo un deber jurídico a quienes siendo personas, carecen del discernimiento y capacidad natural en razón de su edad, para comprender la obligación jurídica que se les impone, ya que los niños y niñas de cualquier edad deberán identificarse o portar un documento de identidad.

Entendemos que hay que proteger a los niños y niñas previendo las situaciones proclives al abuso y los malos tratos. La Convención sobre los Derechos del Niño en su artículo 37 establece que *"ningún niño puede ser privado de su libertad ilegal o arbitrariamente"*.

En tanto el artículo 75 establece que la policía puede disponer la incomunicación de una persona involucrada en un hecho investigado o de testigos de tal hecho. El nuevo texto propuesto agrega que tal incomunicación se podrá disponer *"estrictamente como medida de urgencia"*, y por un plazo máximo de dos horas, lo que no estaba previsto en el anteproyecto.

La incomunicación de testigos y víctimas son absolutamente inconstitucionales, pues implica una privación de libertad, que únicamente puede ser dispuesta por el juez, si entiende que existe "semiplena prueba" de la comisión de un delito. Solamente sería un accionar legítimo en el caso que, tanto al testigo como a la víctima se les intimara a declarar en el proceso y éstos se negaran a hacerlo, circunstancia en la que el juez podría disponer el traslado por la fuerza a la sede penal para que comparezcan. El CPP, en su artículo 124, dispone que la incomunicación del indagado puede disponerse únicamente por orden judicial.

La sección III del Capítulo IV refiere al allanamiento y al registro domiciliario. Se suprimió un artículo inadmisible que -violando el artículo 11 de la Constitución-, permitía el ingreso de la policía a los hogares, inclusive en horas de la noche y sin orden judicial en casos de fuerza mayor. Se suprimió también la norma que permitía la detención por desacato de quien se negara a permitir el ingreso de la policía a su hogar durante la noche.

El proyecto definitivo enviado al Parlamento presenta, sin dudas, modificaciones de normas que atentaban contra el estado de Derecho y las garantías de las personas, preservadas por la Constitución y las leyes vigentes. No obstante, aún se mantienen otras que merecen las observaciones que se han expresado.

Hacia una reforma del proceso penal que garantice los Derechos Humanos

Bajo este título Serpaj ha realizado talleres regionales en el interior del país en los departamentos de Maldonado, Salto, Colonia, Tacuarembó y Florida.(1)

Para promover la reforma del proceso penal se convoca a participar de los talleres a jueces, fiscales, defensores de oficio, colegios de abogados, jerarcas y personal policial, funcionarios judiciales, estudiantes y prensa. Los insumos recopilados de los talleres serán puestos en conocimiento de los parlamentarios, quienes en definitiva votarán la ley que sustituya al actual Código del Proceso Penal (CPP), aprobado por el Decreto-Ley Nº 15.032 del 7 de julio de 1980.

Nuestro país ha quedado a la zaga de las reformas procesales penales encaradas en América Latina a partir de la década del 80; reformas integrales que establecieron sistemas procesales de tipo acusatorio, como agotamiento de las estructuras inquisitivas.

Como el único camino para la aplicación del derecho penal, el proceso exige una atención privilegiada porque en el marco del enjuiciamiento se juega la más intensa confrontación con el poder del Estado.

Hubo diversos intentos de reformas del CPP vigente e incluso se llegó a aprobar un nuevo Código por Ley Nº 16.893, cuya aplicación se suspendió sine die, argumentando que perpetuaba el sistema inquisitivo y que era elevado costo de su implementación.

Lo principal del proceso penal es que garantice los derechos fundamentales del acusado, tener un modelo de enjuiciamiento democrático, que asegure la plena vigencia de los principios de inocencia, inmediación, contradicción, oralidad y publicidad.

Terminar con la presencia de un juez polifuncional que prevé el CPP actual, que en un desdoblamiento difícil de justificar instruye la causa, dicta el procesamiento y eventual privación de libertad del indagado, juzga su responsabilidad en el acto de la sentencia, y además debe encargarse de vigilar su cumplimiento.

El Comité de Derechos Humanos, creado por el Pacto de Derechos Civiles y Políticos ha observado con preocupación que *"el Juez que sentencia sea el mismo juez que ha supervisado u ordenado las investigaciones y posteriormente sometido a proceso al acusado. Ello plantea serias inquietudes respecto de la posible imparcialidad del juicio"*.

En la etapa de la instrucción, en Montevideo, muchas veces el juez delega tareas en sus funcionarios administrativos, *"y no procede directamente a la investigación de los hechos"*, como lo impone la normativa vigente (2). Por la acumulación de tareas y el aumento significativo de causas a su estudio, el juez termina siendo un supervisor de la investigación.

Las garantías del proceso se deben extender también a la etapa de la ejecución,

---

1 Se co-organiza la actividad con la Oficina de las Naciones Unidas del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
En una continuidad de trabajo en la búsqueda de la reforma; ya en el año 2005 Serpaj y la Fundación Konrad Adenauer realizaron una Conferencia Internacional sobre el Proceso Penal y Derechos Humanos.

2 Art. 115 y 135 del CPP.

lo que implica la necesidad de extender el derecho de la defensa a dicha etapa. Se necesita crear los institutos para el trabajo jueces especializados, jueces de ejecución que controlen debidamente esta etapa donde los Derechos Humanos de las personas privadas de libertad son permanentemente violentados.

La lentitud del actual proceso escrito genera que un 60% de los privados de libertad carezcan de sentencia, situación que a veces se extiende por años.

A continuación, la síntesis de algunos de los planteos que se realizan en los talleres, pretendiendo motivar a la reflexión que ayude a instrumentar, discutir y promocionar la reforma, entendiendo que la misma debe contar con un importante consenso social y la participación de todos los sectores interesados: 1) Generar una clara separación entre la función instructoria y la función decisoria.

2) Sustanciarse como un proceso contradictorio; la investigación a cargo del Ministerio Público y el juez en la función de controlar las garantías y el juzgamiento.

3) Reafirmar la igualdad de las partes en el proceso, con la participación de la defensa técnica en todas las etapas del juicio.

4) Cumplir con las garantías judiciales previstas en el artículo 8 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, y con el resto de las normas de protección al debido proceso consagradas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Constitución de la República.

5) Jurisdiccionalización de la etapa de ejecución.

6) Proceso público en todas las etapas y consagrar la oralidad en las audiencias, como se desarrolla hoy en el proceso civil.

7) Principio de inocencia; la prisión preventiva colide con este principio de rango constitucional.

La vida entre rejas

Situación de los Derechos Humanos de los adolescentes privados de libertad*

El presente informe fue realizado con el marco referencial de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) [1] y de los demás instrumentos internacionales de protección de los Derechos Humanos. [2] Estos instrumentos jurídicos dan sustento y fuerza vinculante a la doctrina de la Protección Integral, que comenzó a construirse a partir de la aprobación de la CDN por la Organización de Naciones Unidas (ONU) en 1989.

No hay una definición acabada de la Protección Integral. Sí hay acuerdo, y esto es indiscutible, que cuando se habla de protección integral se está haciendo referencia a la protección de derechos, en oposición a la protección de la persona que era y es característica de los sistemas tutelares. El fundamento de la protección integral así entendida, como protección de derechos, es la consecuencia de la condición jurídica del niño como sujeto de derecho.

Las condiciones de la privación de libertad no pueden ser analizadas al margen de la protección de derechos en general y de la responsabilidad del Estado y las diversas agencias que están involucradas en la gestión y control de la misma.

La posición del Estado frente a las personas privadas de libertad es de garante. Así lo explica la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) [3], en un reciente fallo: *"Toda vez que las autoridades penitenciarias ejercen un fuerte control o dominio sobre las personas que se encuentran sujetas a su custodia (...) se produce una relación e interacción especial de sujeción entre la persona privada de libertad y el Estado, caracterizada por la particular intensidad con que el Estado puede regular sus derechos y obligaciones y por las circunstancias propias del encierro, en donde al recluso se le impide satisfacer por cuenta propia una serie de necesidades básicas que son esenciales para el desarrollo de una vida digna".* [4]

Esta condición de garante del Estado requiere mayor relevancia en el caso de las personas menores de edad recluidas. Tal como lo estableció la CIDH el fallo citado: *"En materia de derecho a la vida, cuando el Estado se encuentra en presencia de niños privados de libertad, (...) tiene, además de las obligaciones señaladas para toda persona, una obligación adicional establecida en el artículo 19 de la Convención Americana. Por una parte, debe asumir su*

---

* Autora: Dra. Susana Falca (Unicef)

[1] Ratificada por el Estado uruguayo por la ley Nº 16. 137 del 28 de noviembre de 1990.

[2] Reglas de la ONU para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing, 1985, Resolución 40/33). Protección de los Menores Privados de Libertad (1990, Resolución 45/113). Directrices de la ONU para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de RIAD, 1990, Resolución 45/112). Declaración Universal de los Derechos del Hombre. Declaración de Derechos Humanos. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Convención Americana de Derechos Humanos. Convención sobre Prevención y Sanción del Delito de Genocidio. Convención Internacional sobre Eliminación de Toda Forma de Discriminación de la Mujer. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belen Do Para). Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Convención Interamericana Sobre Desaparición Forzada de Personas. Todos ratificados por Uruguay.

[3] Caso "Instituto de Reeducación del Menor" vs. Paraguay. Sentencia 2/9/2004.

[4] Párrafo 152 del citado fallo.

posición especial de garante con mayor cuidado y responsabilidad, y debe tomar medidas especiales orientadas en el principio del interés superior del niño". [5]

Cuando los adolescentes son privados de libertad no pierden sus derechos. El Comité de los Derechos del Niño de la ONU ha sostenido que el "desarrollo" que la CDN propugna, comprende de una manera amplia, holística, lo físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social. *"Mirado así, un Estado tiene respecto de niños privados de libertad, y por lo tanto, bajo su custodia, la obligación inter alia, proveerlos de asistencia de salud y educación, para así asegurarse de que la detención a la que los niños están sujetos no destruirá sus proyectos de vida".* [6] La restricción de su libertad ambulatoria, no debe afectar la dignidad humana ni el efectivo ejercicio de sus otros derechos.

Por otro lado, se entiende que el encierro en sí conlleva la afectación de derechos tales como el de la intimidad y privacidad, cuyos efectos adversos debe el Estado reducir al mínimo posible. No obstante, no es admisible la restricción de otros derechos, tales como: *el derecho a la vida, integridad personal y el debido proceso*. Estos deben ser efectivamente respetados y garantizados. El Estado no sólo debe abstenerse de realizar cualquier acción que lesione estos derechos (respetar: obligación negativa), sino que tiene que adoptar las medidas apropiadas para garantizarlos (obligación positiva)

La lectura de los hechos reseñados en el presente informe debe hacerse a la luz de los principios que estructuran la CDN, a saber: principio del Interés Superior del Niño, de la autonomía progresiva, de la participación y de la efectividad de los derechos. Y específicamente del principio establecido en el artículo 37 acerca de la excepcionalidad de la privación de libertad de niñas, niños y adolescentes como respuesta a la conducta de infracción a la ley y de mínima duración en los casos que corresponda.

Un año muy particular

En este año 2006 la vida de los adolescentes que han pasado por los diferentes establecimientos del Instituto Técnico de Rehabilitación Juvenil (INTERJ), del Instituto del Niño y del Adolescente de Uruguay (INAU), se ha visto conmovida por circunstancias provenientes del mismo sistema que han tenido una fuerte repercusión en la comunidad, a través de la intensa difusión que algunos medios de prensa realizaron.

Cabe destacar algunos aspectos positivos de la administración, más precisamente del Directorio de INAU, como la realización de concursos para la provisión de cargos de educadores sociales para trabajar en los establecimientos de privación de libertad. También se destaca la rápida respuesta en la investigación de denuncias de maltrato a adolescentes, tomando medidas preventivas de protección y sancionando a los funcionarios responsables. Y, además, es de subrayar la investigación de motines ocurridos para determinar las correspondientes responsabilidades.

No obstante ello, persisten situaciones que obstaculizan una adecuada atención a los menores de edad privados de su libertad, que afecta el ejercicio efectivo de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y, especialmente, las garantías del debido proceso que involucran a actores del Poder Judicial.

A continuación se mencionan las principales dificultades que enfrenta el sistema:

* Las mayores dificultades provienen de la aplicación del modelo de encierro

que aún se mantiene, cuya efectividad en términos de protección de derechos ha sido cuestionada durante los últimos años y objeto de denuncias de parte de organizaciones de Derechos Humanos y del Comité de los Derechos del Niño de Uruguay. En 2003 fue denunciado ante la Comisión Mundial Contra la Tortura y este año ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Las explicaciones dadas por el Estado uruguayo no dejaron satisfecha a la Comisión [7] que solicitó al país una autorización para realizar una visita *in loco*, poniendo en marcha el mecanismo urgente de investigación de la propia Comisión, que implica la venida al país para verificar las condiciones de los adolescentes privados de libertad. [8]

---

[5] Fallo citado, párrafo 160
[6] Fallo citado, párrafo 161

* El uso de la privación de libertad como primer recurso. La aplicación del Código de la Niñez y de la Adolescencia (CNA) [9] por parte de jueces y fiscales de algunos departamentos del país ha sido un factor demandante para el sistema. Los establecimientos de INAU se han visto saturados por esta circunstancia. A eso se agregó la exigencia de la instalación de más establecimientos de tipo carcelario. Esta situación trajo aparejadas consecuencias negativas para los adolescentes que sufren esta pena como medida cautelar, es decir, al inicio del proceso y con el único fin de asegurar su presencia en el juicio.

Según el Observatorio Judicial, entre octubre de 2004 y setiembre de 2005 el 50% de los adolescentes que se encontraban privados de libertad provenían de Montevideo y un 44% de Maldonado. En tanto, el 81% de los jóvenes recluidos por delitos contra la propiedad (hurtos y rapiñas) provenían de Montevideo, mientras que el 74 % venía de Maldonado. [10]

* Por otro lado, a pesar de que el Código prevé medidas cautelares no privativas de libertad, no existe una política tendente a implementar y favorecer su utilización como por ejemplo el arresto domiciliario. No existe un programa efectivo de seguimiento que efectúe el control de esta medida.

* Si el proceso de responsabilidad penal juvenil tiene una nota diferente que lo caracteriza y distingue del proceso penal del adulto, es su carácter educativo/formativo, en el sentido de asunción de responsabilidades, pero básicamente de respeto y promoción de los Derechos Humanos. Para ello, hay que partir del respeto a los derechos del adolescente a estar informado, a participar en el proceso, etc. Sin embargo, no hubo cambios en la práctica de los operadores que tiendan a la incorporación del adolescente –protagonista del proceso– en su condición de sujeto de derecho.

* El INTERJ no cuenta con establecimientos que contemplen el ingreso y permanencia de los adolescentes como consecuencia de una medida cautelar y los mantenga separados de aquellos que ya tienen sentencia.

* La ausencia de un programa de actividades en algunos de los establecimientos de privación de libertad, especialmente en aquellos de máxima seguridad. Esta situación conspira contra el desarrollo de una vida adecuada tal cual ha sido definida por el CDN. [11] Los adolescentes pasan dema-

siadas horas en las celdas sin participar en actividades de ninguna índole. [12]

---

[7] Audiencia del día 26 de Octubre de 2006.

[8] Artículo 48.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos y artículo 40 del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

[9] Ley Nº 17.823 de setiembre de 2004.

[10] Datos del Observatorio Judicial, F. MG Volpe y UNICEF noviembre 2006.

[11] Comité de los Derechos del Niño.

* La ubicación geográfica de la Colonia Berro (una zona rural a unos 50 kilómetros de Montevideo) de donde provienen la mayoría de los adolescentes [13] es de difícil acceso por las condiciones de los caminos y por la escasa presencia de transporte público colectivo. Estos factores contribuyen al aislamiento y la incomunicación de los adolescentes, afectando el contacto directo y fluido con sus familias y con la comunidad en general.

En definitiva, esta situación conspira contra la realización de la finalidad de la medida o sanción que es precisamente la inserción comunitaria del joven. Esta inserción sólo se puede concretar si se facilita y promueve el ejercicio del derecho a la educación, a la formación laboral, a una actividad (trabajo adolescente) y el acceso a los servicios de salud adecuados en el marco de la convivencia en los espacios comunes (escuelas, liceos, enseñanza técnica, organizaciones sociales educativas, religiosas, deportivas).

* Derecho a la Defensa. En junio de 2006 se produjo la interrupción del servicio de la defensoría pública a los adolescentes privados de libertad en la Colonia Berro. La resolución fue tomada en junio por los defensores públicos de adolescentes infractores, luego que uno de los defensores de oficio sufriera la retención temporaria –junto con otros funcionarios del INAU– por parte de algunos adolescentes del hogar Ser de la Colonia Berro. [14]

Los defensores comunicaron esta medida de suspensión a la Suprema Corte de Justicia (SCJ) que *"dispuso suspender temporariamente las visitas a los Centros de Internación de la Colonia Berro, hasta que el Señor Director de la Defensoría Pública de Adolescentes Infractores, entienda que están dadas las condiciones mínimas para que se desarrolle con seguridad".* Esta comunicación fue recibida por el Directorio de INAU el 7 de julio de 2006. Este servicio tiene a su cargo el 99% de las causas de los adolescentes. Dentro de los derechos fundamentales de las personas menores de edad sujetas a un proceso judicial de esta naturaleza, se encuentra el derecho a la defensa. Este derecho adquiere mayor significación en el encierro. El defensor es el vínculo entre el adolescente y la "causa" judicial, con su juicio.

En el marco de la CDN, la defensa es una parte del juicio que se conforma con el binomio defensor-adolescente. La contrapartida del derecho a la defensa del adolescente está dada por la responsabilidad del abogado de ejercer todos los actos procesales que la defensa implica: deber de asistir, de asesorar, de explicarle el significado y alcance de los actos procesales, de las decisiones que toma, de la responsabilidad que le genera tomar estas decisiones, etc. Y esto sólo puede realizarse si hay un vínculo fluido entre adolescente y defensor.

Por otra parte, la figura del defensor se constituye en la garantía para el ejercicio de los derechos en el proceso y en el encierro. Cumple una función de control institucional de las condiciones de vida de su defendido. Este derecho humano se encuentra reconocido en la CDN, (artículo 37 literal d) y está protegido y garantizado por el Estado cuando se establece en el artículo 40 *"que a todo niño del que se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse de haber infringido esas leyes* ***se le***

---

[12] Entre 22 y 23 horas de encierro, según el Comité de los Derechos del Niño.
[13] Barrios periféricos de Montevideo. Este dato fue recogido por el Observatorio Judicial Volpe/UNICEF 2006.
[14] Este episodio no tenía antecedentes en el sistema carcelario de menores de edad.

***garantice** (...) dispondrá de asistencia jurídica u otra asistencia adecuada en la preparación y presentación de su defensa".*

Por su parte, la Regla III-18 de la ONU para la Protección de los Menores Privados de Libertad establece que *"los menores tendrán derecho al asesoramiento jurídico y podrán solicitar asistencia jurídica gratuita, cuando ésta exista, y comunicarse regularmente con sus asesores jurídicos".*

Las Reglas 7 y 15 para la Administración de la Justicia de Menores establece también que *"en todas las etapas del proceso **se respetarán garantías procesales básicas** tales como la presunción de inocencia, (...) el derecho al asesoramiento (...) El menor tendrá derecho a hacerse representar por un asesor jurídico durante todo el proceso o a solicitar asistencia jurídica gratuita cuando esté prevista la prestación de dicha ayuda en el país".*

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en sus artículos 2, 9, 10, 14 y 16, establece el derecho a la defensa en sus diferentes aspectos. Por último, la Convención Americana sobre Derechos Humanos también protege este derecho en sus artículos 8 y 19.

En todos estos instrumentos está establecida la obligación de los Estados Partes de respetar y proteger los Derechos Humanos reconocidos en ellos. Por eso, la interrupción de este servicio lesionó el derecho a la defensa de los adolescentes privados de su libertad, por lo que el Estado uruguayo violó su obligación de respetar y proteger los derechos reconocidos en las Convenciones y Pactos Internacionales vigentes en el país.

* El tratamiento que se hace de la noticia de los adolescentes en conflicto con la ley, y especialmente con los que están privados de su libertad, no es la más adecuada en el marco de la CDN. Es un trato claramente estigmatizante y discriminatorio. Se los identifica a través de sus apodos, de los barrios donde residen, del testimonio de los vecinos: de los que comprenden y de los que condenan. De esta manera se refuerza la condición de "delincuente" del joven, cuando la responsabilidad del adulto en general y de los medios de comunicación en particular, es sacarlos de ese lugar.

El Estado uruguayo ratificó la CDN, comprometiéndose a adecuar su legislación, pero también las instituciones y las prácticas deben adecuarse a los principios y derechos reconocidos en ella. De nada sirve tener la mejor ley, si no es posible aplicarla.

El compromiso del Estado también implica la utilización de los recursos necesarios para hacer efectivo los Derechos Humanos de los adolescentes que han infringido la ley, a través de la implementación de políticas públicas que favorezcan la realización de las medidas y sanciones no privativas de libertad y, de esa forma, la respuesta punitiva tenga una finalidad educativa. Y en caso de tener que recurrir a la privación de libertad, como *última ratio*, que la misma se haga efectiva minimizando los perjuicios que ocasiona y que sea por el menor tiempo posible.

Foto: Artigas Pessio

Denuncia internacional contra el Estado uruguayo*

La situación de los adolescentes privados de libertad

El martes 24 de octubre de 2006 el Comité de los Derechos del Niño – Uruguay(1) presentó, en Washington, una denuncia contra el Estado uruguayo ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por prácticas que estarían vulnerando los derechos establecidos en la Convención para los niños/as y adolescentes:

La criminalización de los adolescentes

Desde 1995 a 2002 el control punitivo sobre la infancia y la adolescencia se ha incrementado. Esto se registra en los tres subsistemas que construyen el control social punitivo formal: las detenciones policiales. la judicialización de niños, niñas y adolescentes, y la aplicación de la privación de libertad.

A partir de la vigencia del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA), promulgado el 7 de setiembre de 2004, si bien disminuyó el número total de adolescentes sujetos a medidas de control socio-penal, la proporción entre las medidas privativas y no privativas de libertad se ha revertido. En la actualidad las medidas de encierro son las que cuentan con el mayor porcentaje como puede verse en el cuadro.

---

* Denuncia presentada el 24 de octubre de 2006 por Javier Palummo y Luis Pedernera, coordinadores del Comité de los Derechos del Niño – Uruguay, en el 126º Período de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

1 Una coalición nacional de organizaciones no gubernamentales creada en el año 1991 a raíz de la ratificación por parte de nuestro país de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y que tiene por lo tanto- en el marco de la normativa nacional e internacional- como cometidos fundamentales: el seguimiento de la aplicación de esta Convención Internacional de los Derechos del Niño; la elaboración del Informe no- gubernamental de aplicación de la Convención; el seguimiento de la evolución de la situación de la infancia; y la promoción de los derechos de niños/as y adolescentes.

	Octubre 2004	**Mayo 2005**	**Setiembre 2006**
Privados de libertad	201	214	200
Medidas alternativas y otros	263	200	50

Fuente: Entrevista con el Presidente del INAU (datos aproximados)

Desde 2004 hasta la fecha se han sucedido motines, algunos de los cuales fueron cruelmente reprimidos. Asimismo, se registraron episodios confusos de suicidios de adolescentes privados de libertad que continúan siendo investigados por la justicia penal.

Múltiples situaciones violentas e irregulares que ocurrieron en el último año, motivaron una amplia cobertura mediática, y tuvieron como punto crítico el traslado de los adolescentes al Penal de Libertad (establecimiento carcelario destinado a adultos), situación claramente violatoria de normas legales nacionales e internacionales.

Coyuntura y situación actual

El cambio de gobierno en marzo de 2005, y la consiguiente renovación del Directorio del Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay (INAU), dieron inicio a un proceso de transición y cambios en este organismo, especialmente en el Instituto Técnico de Rehabilitación Juvenil (INTERJ), que atravesó varios conflictos generados por el propio mundo adulto. El Presidente del INAU –en su visita al Parlamento el lunes 20 de junio de 2005– se refirió a la existencia de un complejo conflicto entre adultos: *"Detrás de estos hechos* (refiriéndose a los motines) *hay adultos"*.

Las nuevas autoridades han dado varias señales positivas. Una de ellas en lo referente a la tarea de monitoreo de las condiciones en las que se desarrolla la privación de libertad de los adolescentes. Se nos ha permitido realizar visitas sin previo aviso y hemos sido observadores de algunas actuaciones en centros de detención.

Asimismo, y en relación a los cambios estructurales del sistema, valoramos como positivo los llamados a concurso de méritos realizados para la contratación de personal, con lo cual la política en materia de recursos humanos parece orientarse a la profesionalización.

Aunque éste es un aspecto sobre el que aún resta mucho por mejorar, debido a que para la contratación de "educadores" –el personal de contacto cotidiano con los adolescentes– sólo se exigió educación secundaria, cuando el propio INAU cuenta con un Centro de Formación de Educadores Sociales, un instituto de carácter terciario.

Por último, consideramos muy positiva la realización de investigaciones administrativas y sumarios ante los abusos de poder, situaciones de corrupción y de malos tratos por parte del personal. Procedimientos administrativos que han dado lugar a remociones, solicitudes de destitución y traslados.

El encierro como regla

La situación actual es producto de una conjunción de desaciertos de la administración y de los Poderes Judicial y Legislativo. En referencia al segundo las principales preocupaciones refieren a la altísima utilización de la privación de libertad como medida cautelar (prisión preventiva anterior a la condena). Existe una utilización muy frecuente de la privación de libertad como medida cautelar. Esta situación no se condice con la normativa nacional e internacional que dispone que la privación de libertad debe utilizarse sólo como medida de último recurso y durante el período más breve posible. Y menos aún con la afirmación de que el CNA instaura un derecho penal mínimo, que reduce la intervención punitiva en consonancia con la CDN.

La preeminencia de adopción de la privación de libertad como medida cautelar en el período considerado es clara. Los altos porcentajes de utilización de las medidas cautelares privativas de libertad implican que el encierro constituya la regla y no la excepción del sistema.(2)

Las condiciones de reclusión

También son extremadamente preocupantes las condiciones en las que de desarrolla la privación de libertad de los adolescentes. No existe –pese a que lo hemos reclamado en múltiples oportunidades– un plan de trabajo detallado y serio, con objetivos e indicadores claros. Y especialmente personalizado con un proyecto socioeducativo para cada uno de los adolescentes sometidos a la pena de encierro.

También, y como consecuencia de lo primero, es grave la extensión de horas de celda, las cuales en algunos de los centros del sistema oscilan entre las 22 y las 24 horas. Lo que evidentemente se empeora por la escasez, y en algunos momentos inexistencia, de actividades de carácter socioeducativo.

Por último, es necesario mencionar la ausencia de dispositivos terapéuticos para afrontar situaciones de consumo problemático de sustancias psicoactivas. Estas situaciones generalmente son utilizadas para motivar las privaciones de libertad por parte de los órganos jurisdiccionales pero, sin embargo, no existe en la gestión del encierro una respuesta real a la problemática referida.

Control de la privación de libertad

En referencia al control de la ejecución de las medidas de privación de libertad, existe un incumplimiento de parte de los distintos órganos competentes para esta tarea. Especialmente los Jueces Letrados, los Defensores Públicos de Adolescentes y el Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario.

En referencia a los primeros, es grave la no aplicación de la normativa que exige el control jurisdiccional de la ejecución de la privación de libertad por los Jueces Letrados de Adolescentes. El artículo 100 del CNA se refiere al control que deben ejercer los jueces sobre las medidas por ellos impuestas. Esta disposición establece la obligación de visitar, por lo menos cada tres meses, los centros de privación de libertad dejando constancia en el expediente respectivo el resultado, sin perjuicio de las inspecciones que realicen cada vez que lo consideren oportuno. Este artículo le otorga a los jueces con competencia en materia de adolescentes la clara atribución para vigilar el lugar donde se cumple la pena, así como el control y el seguimiento de las medidas socioeducativas.

Asimismo, deben entender en los casos de reclamaciones de los adolescentes durante el período de ejecución de las medidas, tanto en los establecimientos, como fuera de ellos.

En referencia a los defensores públicos, pese a existir normativa local que establece la visita periódica a los establecimientos de privación de libertad donde se encuentran sus defendidos, es muy preocupante que por disposición de la Suprema Corte de Justicia (SCJ)(3) se hayan suspendido las visitas de los defensores públicos a la Colonia Berro (lugar donde se encuentran casi la totalidad

---

2 Palummo, Javier M. (Red.), *Discurso y realidad. Informe de aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia en Maldonado, Montevideo y Salto*, Proyecto Observatorio del Sistema Judicial (Movimiento Nacional Gustavo Volpe – UNICEF), Montevideo, 2006.

3 Palummo, Javier M. (Red.), *Discurso y realidad. Informe de aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia en Maldonado, Montevideo y Salto*, Proyecto Observatorio del Sistema Judicial (Movimiento Nacional Gustavo Volpe – UNICEF), Montevideo, 2006.

de los adolescentes privados de libertad en nuestro país). La SCJ dispuso esta suspensión hasta tanto *"el señor Director de la Defensoría Pública de Adolescentes entienda que están dadas las condiciones mínimas para que se desarrolle con seguridad"*.

Por último, quisiéramos referirnos a la ley que creó la figura del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario(4), con el cometido de asesorar al Poder Legislativo en su función de control del cumplimiento de la normativa constitucional, legal y reglamentaria vigente, y de los convenios internacionales ratificados por Uruguay, referidos a la situación de las personas privadas de libertad. En esa ley se establece como ámbito de competencia del Comisionado Parlamentario la situación de las personas privadas de libertad a causa de proceso judicial, no distinguiéndose entre adolescentes y adultos, por lo que la competencia de este órgano en la situación de los adolescentes privados de libertad resulta evidente.

El Comité de los Derechos del Niño – Uruguay ha realizado peticiones de visitas al Comisionado Parlamentario (*ombusdman carcelario*) para controlar las condiciones de detención, la medicación psiquiátrica suministrada a los adolescentes y algunas denuncias de malos tratos. Pero no ha logrado que este experto independiente asuma a la fecha competencia ni intervención, pese a la grave situación de los adolescentes privados de libertad en el período.

En síntesis solicitamos al Estado:

1) En referencia a la determinación de las medidas privativas de libertad, el cumplimiento del estándar que las establece como último recurso.

2) Respecto de la ejecución, demandamos se explicite una propuesta socioeducativa que apunte a la integración social de los adolescentes privados de libertad y que detalle los proyectos educativos individuales de los adolescentes recluidos evaluables a corto, mediano y largo plazo. También queremos conocer cuál es el abanico de propuestas de medidas socioeducativas no privativas de libertad que se piensan desarrollar.

Por último, queremos conocer cuál es el mecanismo previsto para integrar a los adolescentes a la comunidad dado que éste es actualmente nulo, lo que potencia la violencia del encierro.

Es importante expresar que no estamos requiriendo la formulación de un documento teórico programático, dado que conocemos y respetamos la trayectoria académica de las autoridades que desde mediados de 2005 tienen a su cargo la gestión de la privación de libertad. Lo que solicitamos es un plan de trabajo concreto, orientado a tornar operativo un nuevo sistema adecuado a la normativa internacional en la materia.

3) En referencia al control de la ejecución exigimos que se cumpla con la normativa vigente en materia de visitas a los centros de privación de libertad por parte de los órganos jurisdiccionales, y se reestablezca el derecho al contacto con la defensa.

Asimismo, que el Comisionado Parlamentario asuma competencia en la temática entendiendo que la discusión sobre si

---

4 Palummo, Javier M. (Red.), *Discurso y realidad. Informe de aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia en Maldonado, Montevideo y Salto*, Proyecto Observatorio del Sistema Judicial (Movimiento Nacional Gustavo Volpe – UNICEF), Montevideo, 2006.

POLICIA TURISTICA

Foto: Artigas Pessio

el concepto “persona” incluye o no a los menores de 18 años, es una cuestión ya saldada por los estándares alcanzados en la materia.

Y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos solicitamos:

1) Que inste al Estado a elaborar una propuesta socioeducativa con las características referidas.

2) Que se comprometa a un severo escrutinio del funcionamiento de los mecanismos internos de control de las medidas privativas de libertad. Y que especialmente se pronuncie en relación a la duda expresada por el Comisionado Parlamentario, en el sentido de que el término “persona” excluiría a los seres humanos menores de 18 años de edad.

3) Que nos conceda una nueva audiencia de seguimiento de la situación expuesta.

Por último exhortamos al Estado para que realice una invitación a los comisionados relatores de organismos internacionales encargados de nuestro país, sobre personas privadas de libertad y de niñez para que realicen una visita a la brevedad.

Código de la Niñez y la Adolescencia

Modificaciones propuestas por el Poder Ejecutivo: Infracciones a la ley penal y proceso de detención policial

El Poder Ejecutivo plantea realizar las primeras modificaciones al Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA)[1]. Esta norma sustituyó al Código del Niño –promulgado en 1934– que ya había sufrido modificaciones importantes en lo que tiene que ver con el *procedimiento*, en primer lugar por acuerdos de la Suprema Corte de Justicia (SCJ) y luego por la llamada Ley de Seguridad Ciudadana, aprobada en 1995.

Debemos recordar que hace 16 años Uruguay aprobó la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) por la ley Nº 16.137.

Para redactar este proyecto de ley –que tiene siete artículos y se elaboró en el Ministerio del Interior– no se realizaron las consultas que entendemos necesarias con los operadores del sistema judicial (jueces, fiscales y defensores) y con las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que trabajan con niños y adolescentes infractores.

En un proyecto de ley para realizar modificaciones a disposiciones al CNA de ninguna manera se debió dejar de analizar el procedimiento, previsto en el artículo 76, donde los plazos establecidos son insuficientes, obligando por ejemplo, a que el informe elaborado por el equipo técnico del lugar de internación llegue a la sede judicial dentro del *"(...) término que no exceda los 20 días dispuestos para la prueba"*.

Se refiere al informe conteniendo la evaluación médica y psicosocial, el cual se expedirá sobre las posibilidades de convivencia en régimen de libertad. Ese informe en muchas oportunidades está ausente cuando el fiscal acusa e incluso cuando el juez dicta la sentencia.

También se debería tener en cuenta si la división en infracciones graves y gravísimas ha sido de utilidad, fuera de lo que tiene que ver con el término de prescripción. Además, deberían haberse revisado las medidas cautelares y las medidas socioeducativas no privativas de libertad, alguna de las cuales no han tenido aplicación.

Otro aspecto que debería haberse analizado es determinar claramente si los agravante se aplican o no, ya que el artículo 73 del CNA resulta claro en este aspecto para los Tribunales de Apelaciones, pero no para los jueces y fiscales que aplican los agravantes específicos y genéricos.

Tampoco debería haberse obviado determinar quien supervisa la medida cautelar del arresto domiciliario y establecer qué sucede con un niño o adolescente que cumple con una medida socioeducativa y se le superpone una posterior medida dictada por un juez penal, entre otras tantas cuestiones de importancia a considerar en un estudio de reforma del CNA que en este proyecto no fueron consideradas.

Los cambios propuestos

En el artículo 1 del proyecto se amplían las sanciones a las tentativas de las infracciones graves y a quienes actuaron como

---

[1] Aprobado por Ley Nº 17.823 de 7/9/04.

cómplices en este tipo de infracciones. A modo de ejemplo, la reforma a estudio propone penalizar la tentativa de hurto, cuando el CNA entendía que en un derecho penal juvenil mínimo, esas conductas no deberían penalizarse.

En el artículo 2 dejan de considerarse infracciones gravísimas las tentativas de los delitos de homicidio, privación de libertad agravada y secuestro, al suprimir el numeral 10 del artículo 72 del actual CNA. Con la modificación propuesta pasan a considerarse como infracciones graves.

En el artículo 3 se establecen dos modificaciones al artículo 76. Una está relacionada con los cometidos de la autoridad policial y establece que la Policía pondrá al adolescente en presencia del juez en un plazo máximo de 24 horas, suprimiendo la disposición de que no pueda permanecer en dependencias del instituto policial por más de 12 horas. Además, en el literal que prevé que todo traslado interinstitucional y a la sede judicial estará precedido del acto médico, se le agrega que la Policía podrá solicitar el examen médico después de la detención y en cualquier momento, si el adolescente presenta lesiones o se presume la existencia de graves alteraciones de salud.

De esta manera, se resta la garantía que no permanezca más de 12 horas bajo tutela policial y se agrega una disposición original, ya que los principales riesgos que corre el adolescente detenido están vinculados a los malos tratos policiales durante la detención y la permanencia en dependencias de la Policía.

El artículo 4 modifica el numeral 5 del artículo 76 del CNA al incorporar una nueva medida cautelar que es la tutela cautelar, la que no podrá durar más de 60 días. Consiste en *"su permanencia en la comunidad con el acompañamiento permanente de un educador"*.

El artículo 5 del proyecto cambia el artículo 86 al limitar las medidas privativas de libertad a los casos de infracciones gravísimas. Por ejemplo, en el caso de un autor de rapiña u homicidio en grado de tentativa, ambas infracciones graves, el juez no podrá disponer su privación de libertad.

Se limita erróneamente el poder de decisión del juez, teniendo en cuenta que el CNA establece que *"deberá fundamentar por qué no es posible aplicar otra medida distinta a la de privación de libertad"*, siendo ésta una medida de último recurso. [2]

Y, sin duda, se consagra una importante contradicción. Por un lado se sancionan tentativas y complicidades de delitos calificados como graves por el CNA, como por ejemplo, el hurto. Por otra parte se limita el poder decisorio del juez para dictar una norma de privación de libertad en hechos que pueden ser de una enorme gravedad, pero que se hayan agotado en la etapa de la tentativa.

El artículo 6 suprime parte del artículo 91, referido a la duración de las medidas de privación de libertad. Se propone eliminar lo que refiere a que en *"situaciones de peligrosidad manifiesta, se adoptarán las medidas que fueren compatibles con la seguridad de la población y los propósitos de recuperación del infractor"*, siendo positiva la desaparición del concepto de "peligrosidad" que conlleva esta propuesta.

Finalmente el artículo 7 introduce modificaciones al artículo 126 sobre el comportamiento policial en relación a niños en situación de riesgo, previendo su conducción a una dependencia policial especializada y dando cuenta de inmediato al juez competente. Esto no estaba previsto en la norma vigente que establece que el niño o adolescente será conducido de inmediato ante el juez (y si no fuera posible, previa autorización del magistrado, deberá ser trasladado a una dependencia del Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay, INAU). Es claro que esta modificación privilegia la detención en dependencias policiales, en detrimento de la intervención judicial inmediata.

---

[2] CNA. Art. 76, numeral 12.

Foto: Artigas Pessio

Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Derechos Humanos y políticas públicas

Desde la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 y la de los Pactos de Derechos Civiles y Políticos (DCP) y de Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC) hace cuarenta años, hubo un importante desarrollo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y de su asimilación en las sociedades como un paradigma que regula la convivencia y las prácticas institucionales de los Estados.

En el marco de esta evolución, los aportes realizados por el Comité de DESC, tuvieron un efecto decisivo en la consolidación de un consenso respecto a que los Estados no sólo tienen la obligación de respetar los Derechos Humanos, sino la de proteger frente a la acción de otros actores con poder y la de adoptar medidas positivas para lograr una progresiva satisfacción de los derechos, adoptando para ello hasta el máximo de los recursos de que dispongan.(1)

Esta perspectiva habilita un gran programa de acción que implica una profundización del concepto de ciudadanía. Los estados deben relevar los problemas que se identifican cuando se mira la realidad con la perspectiva de los Derechos Humanos, y adoptar políticas públicas que den respuestas a esos problemas. Deben además habilitar procesos participativos para que la sociedad civil aporte su perspectiva crítica, su conocimiento y sus propuestas, tanto para identificar los problemas, como para construir las políticas. Y también para monitorear el cumplimiento de las obligaciones y de los compromisos contraídos por el Estado al definir planes de acción en los que se expresan las políticas públicas.(2)

Esto no significa perder de vista la diferencia de roles: la responsabilidad de las decisiones políticas es del Estado, pero la perspectiva crítica de la sociedad civil constituye un aporte que éste necesita para cumplir mejor con su fin esencial que no es otro que el de garantizar la más plena realización posible de todos los Derechos Humanos de todas las personas que viven bajo su jurisdicción.

Falta mucho aún para que esta concepción sea predominante en Uruguay, y no es posible afirmar hoy que el gobierno tenga una clara política de Derechos Humanos. Sin embargo, algunos primeros pasos parecen indicar una nueva orientación de Uruguay hacia la adopción del paradigma del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

El Estado manifestó su voluntad de poner al día los informes a ser presentados ante los diferentes órganos de contralor de instrumentos de Derechos Humanos ratificados por el país y ha comenzado a trabajar para concretarlo.

Este hecho sin duda es más que el mero cumplimiento de una obligación burocrática, pero también es mucho menos que la incorporación real de las implicancias que tienen la realización de estos informes.(3) Otra iniciativa en extremo positiva es la creación de un grupo de trabajo para la elaboración de un proyecto de ley que cree una Institución Nacional de Derechos Humanos (INDH) acorde a los Principios de París. (4)

---

1 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Art. 2.

2 Ver: Observaciones Generales 1 y 3 al PIDESC.

3 Ver: Observación General 1 al PIDESC.

4 Resolución de la Asamblea General de ONU 48/134 de 20/12/93.

Informes sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA).

En el caso del informe a ser presentado ante el Comité de DESC de la ONU, se realizó un proceso participativo que involucró a numerosas organizaciones de la sociedad civil y a referentes de organismos gubernamentales. El proceso ha sido conflictivo en muchas ocasiones en la relación entre la sociedad civil y el Estado. Esto se debió a que las prácticas institucionales a partir de la perspectiva de derechos no están institucionalizadas; por ello, para el Estado el discurso de los Derechos Humanos y especialmente la perspectiva de los DESCA están desconectados de los ámbitos en los que se definen las políticas públicas. La elaboración del informe a presentar ante los órganos de contralor de los Pactos o Convenciones se toma con frecuencia más como un trámite, asumido en general con mucha dedicación por los funcionarios designados, pero sin una voluntad institucional que lo articule con los ámbitos de decisión política.

Sin embargo, este conflicto es precisamente la oportunidad para comenzar a instituir unas nuevas prácticas de Estado y una nueva modalidad de relación entre la sociedad civil y el Estado. Más allá de las limitaciones y de las críticas que puedan hacerse al proceso, se ha comenzado a transitar en esta dirección.

Para que se incorpore efectivamente la perspectiva de derechos en las prácticas de Estado es necesario concebir esta tarea como parte de un proceso de más largo aliento.

En el marco del propio grupo de trabajo, se ha planteado la voluntad de crear un espacio permanente de articulación entre los organismos estatales y las organizaciones de la sociedad civil para la construcción de políticas públicas en relación a una agenda de Derechos Humanos y se cuenta con el acuerdo de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Educación y Cultura, de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores y de los asesores técnicos de políticas sociales de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, quienes manifestaron interés por avanzar en ese sentido.

Una vez elaborado el informe, deberá difundirse ampliamente para generar un debate a nivel nacional sobre la situación de los DESCA, orientado hacia la definición de un Plan Nacional de Acción que detalle, en un proyecto estratégico, un sistema de políticas públicas a fin de responder ante los problemas relevados. Ninguna de estas perspectivas tiene garantía de concreción, pero en caso de prosperar marcarían un punto de inflexión en la materia.

Hacia una Institución Nacional de Derechos Humanos

En abril se constituyó un grupo de trabajo a fin de elaborar un proyecto de ley de creación de una INDH.(5) El grupo cuenta con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que realiza la secretaría técnica; y el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que aporta el asesoramiento de un experto. Esta iniciativa busca subsanar una grave carencia que tiene el país, pues en América Latina, sólo Brasil, Chile y Uruguay no cuentan aún con una INDH. El grupo de trabajo aspira a ingresar el proyecto de ley al Parlamento antes de fin de año.

Las INDH son órganos independientes con competencia en la protección, defensa y promoción de los derechos esenciales. La Institución, tal como fue concebida en el grupo de trabajo, tiene competencias en relación a todos los derechos de la persona, tanto Civiles y Políticos, como Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, especialmente en la vigilancia de las obligaciones del Estado respecto a su cumplimiento. Sus dictámenes no son vinculantes ni tiene poder de revocación de resoluciones de los poderes estatales. Pero su fortaleza radica en su alta autoridad moral y técnica, y en la visibilidad pública que cobra la evidencia de las violaciones a los Derechos Humanos, cuando realiza sus pronunciamientos.

La Institución tiene competencias para la tramitación de denuncias y la realización de recomendaciones sobre las medidas a adoptar para que cese y se repare la violación cometida. También para realizar informes y relatorías sobre la situación de los Derechos Humanos en nuestro país, así como para formular recomendaciones y propuestas relativas a la legislación y a la normativa en general, las prácticas institucionales, la adopción de políticas públicas y en general aquellas medidas que el Estado deba asumir para ajustarse a los compromisos contraídos en materia de Derechos Humanos.

La INDH sería un órgano integrado por cinco miembros -expertos o expertas independientes-, que serán elegidos por el Parlamento procurando la representación pluralista y de acuerdo a principios de equidad y no discriminación. Existiría entre los miembros una diferenciación de funciones para lograr un mejor desempeño tanto en la tramitación de denuncias como en la realización de informes, relatorías, propuestas y recomendaciones.

A los efectos de la recepción y tramitación de denuncias, dos integrantes tendrían la función de realizar la instrucción. No obstante, los fallos relativos a cada caso serían adoptados por el conjunto de la INDH. Con respecto a la realización de informes, relatorías, propuestas y recomendaciones, el grupo de trabajo ha propuesto un régimen especial de sesiones de carácter público llamado Asamblea Nacional de Derechos Humanos. Estos períodos especiales de sesiones se realizarían al menos una vez al año durante varios días. Participarían en la misma, los cinco miembros de la INDH con voz y voto, pero también lo harían con voz pero sin voto, organizaciones de la sociedad civil y organismos y entidades gubernamentales.

En la Asamblea Nacional de Derechos Humanos no se tratarían casos de denuncias particulares, sino los principales problemas de Derechos Humanos.

Cada caso denunciado requiere en respuesta, no sólo las medidas que se adopten para proteger o garantizar los derechos, sino aquellas que asuman la dimensión estructural del problema a través de políticas públicas, las que podrán tratarse como propuestas o recomendaciones en la Asamblea Nacional de Derechos Humanos.

La existencia de una INDH constituiría un canal fundamental para amplificar la perspectiva de la sociedad civil y un ámbito de máxima legitimidad para impulsar la transformación de las prácticas institucionales del Estado de modo de adecuarlas a la perspectiva de Derechos Humanos.

Desempeño económico y desafíos en el marco de los Derechos Económicos Sociales y Culturales*

El desempeño de la economía uruguaya en 2006 muestra indicadores por demás alentadores. Los interrogantes que se abren refieren a la sustentabilidad de esos indicadores y si efectivamente se abordarán las reformas estructurales, largamente postergadas, para superar los profundos rezagos existentes.

El objetivo de este informe es evaluar los logros de la política económica y las reformas instrumentadas en 2006 de cara a un horizonte de largo plazo, teniendo en cuenta los compromisos asumidos por Uruguay en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

El gobierno progresista viene demostrando cierta apertura a la sociedad civil y llamando a participar en temas relacionados a la defensa y el ejercicio de los DESC. No obstante, muchas veces esa participación no pasa de buenas intenciones que luego no llegan a plasmarse en proyectos concretos.

Desde el ángulo de las organizaciones sociales se aspira a una legítima fiscalización del cumplimiento de los DESC. Pero también a coordinar un esfuerzo de esa usina de ideas que normalmente esbozan los actores sociales y que podrían convertirse en alternativas para el desarrollo nacional.

Es preocupación del Serpaj avanzar en una metodología útil para evaluar los compromisos gubernamentales que faciliten el fortalecimiento de los DESC, en un marco general de los Derechos Humanos. En ese sentido esta nota pretende ser un insumo.

1. Los indicadores económicos en 2006: ¿euforia o fin de un ciclo?

La economía uruguaya, evaluada por los indicadores macroeconómicos convencionales, presenta una euforia que excedió las predicciones más optimistas de técnicos y/o políticos. La pregunta que repica con estruendo es si esa euforia no estaría llegando a un punto de inflexión, donde las condiciones que la sostienen comienzan a trastocarse.

Los precios internacionales de los bienes de exportación del país, el desempeño excepcional de la economía mundial y regional, y un auge de la Inversión Extranjera Directa (IED) generaron un entorno por demás halagüeño para la evolución del Producto Bruto Interno (PBI), pese a los choques externos que significaron la suba del petróleo (18% en promedio para el año) y el aumento de la tasa internacional de interés.

Otros cambios institucionales buscaron mejorar la situación de los grupos más endebles de la población, aunque aún se arrastran vulnerabilidades y un horizonte que amenaza el porvenir de estos sectores en el corto y mediano plazo.

El PBI va a cerrar el año con un crecimiento del 7,5%, cuando las estimaciones del gobierno, y organismos internacionales, a principios de 2006 lo ubicaban en el entorno del 5%.

El dinamismo fue mayor al esperado, en especial en el segundo semestre. Los

---

* Autor: Oscar Mañán. Sociólogo y economista. Miembro de la Red de Economistas de Izquierda del Uruguay (REDIU. Profesor Adjunto de la Cátedra de Economía de América Latina, Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República. Asesor de la COFE.

otros objetivos planteados por el gobierno se ajustaron un poco más: el superávit fiscal primario se ubicaría en el 3,4% (la meta era 3,7%) y la evolución de los precios al consumo estaría quizás en 6,8%, superando levemente la meta original (de 4,5% y 6,5%).

La tasa de desempleo urbano se redujo, pasando de un 12,3% en el primer semestre a un 11,5% al finalizar el año. Los salarios se recuperarían en promedio un 4,5% respecto a 2005, impulsados especialmente por la mejoría registrada en el sector privado.

El aumento del PBI se asocia al desempeño de la economía mundial (8,9% de crecimiento promedio en el año), la demanda externa de los productos uruguayos y un nivel de precios superior (creciente en un 22% respecto a 2005).

Los productos siguieron manteniendo una base primaria y muy poca transformación. Los más importantes fueron la carne, las manufacturas de cuero y los productos agrícolas. La inversión pública fija jugó un papel determinante (creció un 34%) y la privada fue más modesta (14% en el primer semestre). También aumentó el consumo doméstico (8%), lo que se refleja en el crecimiento de las importaciones. [1]

Los objetivos de inflación se vieron postergados y los compromisos asumidos por el gobierno de mantener un rango de expectativas de crecimiento de los precios minoristas (4,5% a 6,5%) no se estaría cumpliendo. Esto causará una pérdida en los trabajadores que vieron fortalecido su salario real, pero a un ritmo más perezoso que el PBI.

Algunas aspiraciones para 2007

El gobierno espera que se cumplan sus predicciones en términos de precios al consumo, basado en la baja de los combustibles y del boleto (urbano e interdepartamental) y la no convocatoria de los consejos de salarios.

Las cuentas fiscales mejorarían incluso más allá de lo previsto debido al aumento de la recaudación y la desaceleración del gasto público en el segundo semestre 2006.

El gobierno se fijó, a principio de año, un resultado global negativo del 1,1% del producto y éste podría ubicarse por debajo al terminar el ejercicio. No obstante, la cuenta corriente de la balanza de pagos comienza a volverse peligrosamente negativa llegando a 1,5% del producto (en 2007 se duplicaría). Esto se explica por un mayor dinamismo de las importaciones (24%) casi duplicando el crecimiento de las exportaciones de bienes servicios (14%).

Los indicadores proyectados para 2007 muestran claramente una desaceleración de la economía mundial y, muy especialmente, una expectativa a la baja de los precios de las *commodities* (-4.8%). Esto nos debería alertar sobre una reversión del ciclo expansivo que estaba impulsando el crecimiento económico. Brasil crecerá a un ritmo ascendente pero bajo (3,5%) y Argentina pasará de un dinamismo del 7,8% a un 6%.

Los precios del petróleo seguirán al alza aunque con menor dinámica que en 2006. Asimismo, la tasa internacional de interés podría modificarse levemente. Estos indicadores refuerzan la idea de que en los años que se avecinan las perspectivas no serían tan alentadoras de no mediar cambios estructurales importantes.

En este año continuó disminuyendo la pobreza. En el primer semestre se constató que existe un 27,37% de población en situación de pobreza. Esto significa un 3,38% menos (100 mil personas) que en el primer semestre de 2005. La indigen-

---

[1] Instituto de Economía. Tendencias y perspectivas de la economía uruguaya (setiembre de 2006. Disponible en: www.iecon.ccee.edu.uy

cia también se redujo en casi un 1% (de 3,78% a 2,87%), lo que significa que 30 mil personas ya no son indigentes. [2]

2. Las reformas estructurales del gobierno

Según el diagnóstico inicial del gobierno los principales problemas del país en materia económica eran los siguientes: *"Extraordinariamente baja inversión productiva, (…) problemas cuantitativos y cualitativos de empleo, (…) con todo lo que ello significa en materia de pobreza en crecimiento con desigualdad social, con fisuras en el tejido social y en la cohesión que (…) caracterizó siempre al país (…)* (A su vez) *con la deuda más alta de su historia (…) con todo lo que ello significa en materia de estrecho margen de maniobra para cualquier gobierno y una grave condicionalidad sobre el margen de posibilidades de acción"*. [3]

Así, en mayo de 2005, el gobierno se comprometía con el Fondo Monetario Internacional (FMI) a *"mantener la estabilidad macroeconómica y a implementar una agenda global de reformas estructurales para promover un crecimiento sustentable elevado y para reducir drásticamente la pobreza"*.

Estas reformas estructurales serían *"la principal identidad de la conducción económica que tiene hoy Uruguay"*, dijo el ministro de Economía Danilo Astori. Las reformas aludidas son: la financiera, de la administración y el sistema tributario, avances en el sistema previsional, construcción del "clima de negocios", administración de la deuda pública, proceso y estructura institucional del presupuesto y reforma y profesionalización del Estado.

Los instrumentos para estas reformas serían, según el Banco Central (BCU) *"una postura fiscal disciplinada que reduzca drásticamente la relación deuda pública/PBI, una política monetaria que apunte a bajar la inflación y la aplicación de un amplio espectro de reformas estructurales orientadas a asegurar la estabilidad de las finanzas públicas, a fortalecer la credibilidad del compromiso del BCU de bajar la inflación, a mejorar la eficiencia del sector de las empresas públicas (que domina varias áreas clave de la actividad económica) y a devolver al sistema bancario su rol fundamental de intermediación financiera, mientras se amplían las opciones de financiamiento para la inversión"*.

No cabe duda que la disciplina fiscal ha sido el *lei motiv* de la política económica para cumplir con la abultada deuda pública –la restricción más grande del país–, cuestión que lo convierte en la nación con mayor problemas de liquidez del orbe. [4]

El superávit fiscal primario se vuelve entonces una "restricción permanente" de las cuentas públicas que, por un lado, permite hacer frente a los intereses de deuda y el fortalecimiento de las reservas, mientras por otro, dificulta cambios estructurales insoslayables.

Esta política tuvo resultados alentadores, si es evaluada por el cumplimiento de los vencimientos de créditos pactados con los organismos multilaterales y/o por la estabilidad cambiaria y monetaria que permitió disminuir, levemente, el monto de la deuda respecto al producto.

No obstante, la sangría de recursos es más que importante y resta valiosos fondos a la hora de impulsar el desarrollo desde una perspectiva nacional de viabilidad sostenible.

El relativo éxito de la política fiscal, de la mano del crecimiento económico

---

[2] Tomamos aquí la línea de pobreza e indigencia utilizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE desde 2002 y la medición corresponde a las localidades mayores de 5.000 habitantes.

[3] Presentación de la evaluación del desempeño económico 2005 por parte del ministro de Economía Danilo Astori. Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresas, 28/12/2005.

[4] Echevers, J. La Deuda Externa Pública en Uruguay. En *Otro camino Económico. Cambios necesarios para el Uruguay Productivo*. REDIU, 2006.

y de algunos cambios institucionales que permitieron compartir información y mejorar la recaudación de los organismos respectivos (DGI, BPS, DNA [5]) posibilitaron cumplir –e incluso adelantar– vencimientos de deuda con el FMI.

No obstante, los otros objetivos que se conjugan con éste como mejorar el perfil de vencimientos para "asegurar la estabilidad de las finanzas públicas" y "ampliar las opciones de financiamiento" achicando la deuda sujeta a "condicionalidad", entran en conflicto con la disminución de la relación deuda/PBI. [6]

En resumen, el nivel de endeudamiento se mantiene alto y creciendo en términos absolutos, aunque el crecimiento del producto relativiza lo anterior y lo vuelve a la situación inicial.

Pese a los mensajes del gobierno, los canjes de bonos y la estrategia de dilatar vencimientos no es posible asegurar la estabilidad financiera ni siquiera a mediano plazo, si tenemos en cuenta que el ciclo de crecimiento –ya sea mundial, regional o nacional –entró en una fase de desaceleración.

Grandes debates, pocas soluciones

Este año ha sido fructífero en nuevos proyectos o grandes debates, pero no en resoluciones. Las reformas planteadas que aún no se han implementado son:

a) la tributaria, aun en proceso de aprobación (desde fines de octubre).

b) la de la salud, cuyo proyecto de ley aún está lejos de acordarse.

c) la Reforma del Estado, recientemente anunciada como la "madre de todas las reformas" por el presidente Tabaré Vázquez.

A su vez, buena parte del año fue ocupado por la consideración de la "reforma educativa", y se negoció un Tratado de Libre Comercio (TLC) con EEUU que terminó frustrándose por diversas razones.

Si bien en el discurso se sostiene la importancia de estas reformas, es claro que aún están en ciernes y no existe evidencia clara de cómo inducirían a un cambio estructural –largamente anhelado– hacia el "Uruguay Productivo" y la redistribución de los ingresos.

La reforma tributaria no parece ser el mecanismo que aborde una selección organizada de los sectores económicos que podrían emprender la "revolución productiva", y tampoco resulta una apuesta decisiva para los sectores sociales desposeídos.

Tiene explícitamente un objetivo de "simplificación de la estructura tributaria", otro de "racionalización de la base impositiva", la introducción del Impuesto a las Rentas de las Personas Físicas (IRPF) y un enfoque de "responsabilidad fiscal" que apunta a la sustentabilidad de la equidad futura (según el texto de la ley).

Tiene efectos distributivos en los quintiles más bajos de ingresos, pero no plantea un traslado de valor desde los sectores históricamente beneficiados hacia los más desfavorecidos.

La redistribución hacia los ingresos más bajos proviene de los sectores de ingreso inmediatamente superiores, es decir, los trabajadores calificados y los profesionales.

Estos segmentos serían quiénes financien a los trabajadores/as rurales y domésticas, a los sectores informales de baja remuneración y a jubilados y pensionistas de bajos ingreso.

Los sectores del capital, medianos y grandes empresarios, no verán sustancialmente tocados sus ingresos. O sea, los impuestos fundamentales recaerían sobre los

---

[5] Dirección General Impositiva, Banco de Previsión Social y Dirección Nacional de Aduanas.

[6] Cuando se habla de deuda sujeta a "condicionalidad", se refiere a la "condicionalidad estructural" impuesta por las multilaterales de crédito (FMI, BM que implica ciertos compromisos en el ámbito económico o financiero.

que no tienen capacidad de ahorro.[7]

La filosofía que persigue la distribución progresiva de los ingresos resulta atendible: "*Que pague más, el que gana más*". Pero ignora la posibilidad real que podría significar este instrumento para alentar una redistribución de la riqueza apuntando a que "*pague más, el que tiene más*".

Contra lo que fue la filosofía histórica de la izquierda, el peso de los impuestos indirectos sigue siendo fundamental en la recaudación, e incluso se generaliza la tasa mínima del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a productos de consumo masivo antes exentos y también a los créditos sociales del Banco de la República (BROU).

La reforma de la salud todavía no tiene un grado de madurez a pesar de su esencialidad y urgencia. La privatización encubierta del sistema de salud ha propiciado largas desigualdades en diferentes estratos sociales, combinando servicios de primera y otros de categorías más bajas, mientras los servicios públicos existentes están desbordados por los sectores emigrados del sistema mutual.

Los acuerdos internacionales de libre comercio alentados por el gobierno cuestionaban la eficiencia del sistema estatal de salud, porque quitaban autonomía a las compras públicas como la producción de medicamentos (genéricos) por las exigencias de los derechos de propiedad.

La Reforma del Estado, recientemente presentada en sociedad, tiene como objetivo mejorar la eficiencia de las empresas públicas, lo que implica una racionalización de los recursos existentes. Ciertamente, el Estado uruguayo necesita una profunda transformación pero no parece evidente que sea la planteada por el gobierno. En principio, se entiende al Estado como una entelequia separada de la sociedad que le da contenido.

Sin embargo puede afirmarse *que "en su nivel más abstracto, el Estado es una relación de fuerzas que produce el pacto de dominio. En el sentido weberiano, es el monopolio del uso legítimo de la coerción. Sin embargo, el Estado puede ser visto como el poder político que se ejerce de forma concentrada, autónoma y soberana sobre un pueblo y un territorio a través de un conjunto de instituciones, un cuerpo de funcionarios y procedimientos reglamentados".* [8]

El acercamiento a la institucionalidad del Estado no puede dejar de ver que, además de poder político institucionalizado (actor), el Estado es también un campo estratégico de lucha (arena), en el cual los diferentes actores se enfrentan y se reconstituyen como sujetos políticos. [9]

De aquí que la institucionalidad Estado engloba tres dimensiones fundamentales de la vida social y el intento por operar cambios, modifica las relaciones Estado-Sociedad. La dimensión *funcional* (o de la división social del trabajo), la *material* que corresponde a la distribución del excedente social y la que hace al *poder* y a la dominación. [10]

Entendido así, el Estado es un instrumento potencialmente muy importante para una sociedad: en la planeación productiva y en la articulación sectorial de la economía, en la división social del trabajo que implementa dichos objetivos estratégicos y, por supuesto, en la instancia de integración social y democratización de la sociedad.

No obstante, las reformas del Estado que se han venido promoviendo desde la década de 1980 en América Latina explícitamente se refieren a la primera de las

---

[7] En términos de teoría económica implica sostener la máxima neoclásica de que el ahorro determina la inversión, cuestión opuesta a la crítica keynesiana/kaleckiana de que es la inversión la que determina el ahorro mediado por los ingresos por ventas.

[8] Fleury, S. Reforma del Estado. Documento del BID e INDES (2000.

[9] Ibíd.

[10] Oslak, O. De Menor a Mejor: El Desafío de la Segunda Reforma del Estado. Revista Nueva Sociedad. Caracas, 1999.

Foto: Artigas Pessio

dimensiones, es decir, a la estrictamente funcional.

Esta reforma no parece una excepción. Las restricciones elegidas por el gobierno (descontando que hubiera voluntad política) no permiten enfrentar el poder de mercado para alentar "redistribuciones del poder social" (fortaleciendo los grupos socialmente subordinados) y alentar cambios económicos que rescaten las energías sociales contenidas.

La reforma impositiva no redistribuiría la riqueza acumulada. Sí distribuiría flujos, pero no interviene en las estructuras económicas para permitir una producción de excedente con otras perspectivas. El sector exportador sigue subvencionado por más que las políticas económicas se definan neutras ante las fuerzas del mercado. Se abandona la producción de bienes públicos y de infraestructura básica, se sigue regulando la actividad económica pero de forma permisiva, en la medida que las políticas pierden cohesión al perder también fortaleza.

Es necesario fortalecer al Estado en las dimensiones en las cuales se ha debilitado en los últimos años. Los segmentos más endebles de las sociedad tienen en el Estado un instrumento importante para su protección (por la vía de redistribución del excedente) y para su posterior incorporación al pacto dominante (la dimensión del poder). Como sabemos, las fuerzas de mercado ignoran o desechan a aquellas personas que no son poseedoras de mercancía. Una recomposición de la ética material dominante se vuelve indispensable.

3. Los DESC y el modelo económico del progresismo uruguayo

Para evaluar el proceso económico de Uruguay en este año, deberíamos hacer foco en las medidas que posibilitarían una mejora en las condiciones de vida. En ese sentido, es importante dilucidar si las políticas que se impulsan logran efectivamente una transformación del estilo de desarrollo económico seguido por el país en los últimos 20 años y que lo sumió en condiciones económicas y sociales paupérrimas.

Nuestra evaluación final seguirá el enfoque propio de la economía política, es decir, cómo se resuelve el problema de la "eficiencia" (la dimensión de la competencia mercantil), el de la "justicia" (la dimensión transversal del 'poder') y el correspondiente a la "democracia" (la democratización de las principales decisiones y el acceso a los recursos). [11]

Los avances de mayor impacto económico y social reconocidos a este gobierno se enmarcan en la regulación de la relación capital-trabajo y en el área social. En ese sentido, existen varias acciones a resaltar:

a) reinstalación de los consejos de salarios.
b) ley de fueros sindicales.
c) ruptura del pacto implícito entre el Ministerio del Interior y los empresarios en la defensa del derecho de propiedad por sobre el derecho de huelga.
d) aumento del salario mínimo.
e) creación del Ministerio de Desarrollo Social (Mides).

No obstante, reconocer estos avances no implica dejar de señalar las dificultades que aún subsisten y las medidas pendientes, que deberían exigirse desde el ejercicio de una ciudadanía integral y responsable.

Los consejos de salarios tuvieron algunas dificultades en 2006 y, en varios casos, el Poder Ejecutivo debió laudar con oposición férrea de empresarios y/o trabajadores.

Los funcionarios públicos no han visto institucionalizado este mecanismo, si bien se los ha contemplado en un marco no formal, por lo que se impone llevar al estatus de ley la negociación colectiva. En particular, trabajadores tan relegados en sus salarios, como los rurales o domésticos, no han sido alcanzados aún por este instituto, si bien hay un tendencia a mejorar los laudos de estas actividades (artículo 11 del PIDESC).

El avance que implican los fueros sindicales y la negociación colectiva es innegable, tanto para los trabajadores como para la misma estabilidad del proceso productivo, cuestión reconocida por los inversores externos.

Su contracara estuvo en el decreto del Poder Ejecutivo de 30 de mayo de 2006 que, cediendo a las presiones empresariales, otorgó al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) el derecho de calificar de ilegítima una ocupación (siempre y cuando lo hagan conjuntamente).

El MTSS tiene la potestad de instruir al Ministerio del Interior para su desalojo, luego de agotados los mecanismos de negociación y en casos en que se entienda que pone en peligro "la ocupación", "la vida", "la salud" y "el orden público".

Esto significa un franco retroceso en el derecho constitucional (un decreto reglamenta una ley) y debilita un instrumento histórico en la lucha sindical uruguaya.

Un tema no menor, que han reivindicado los trabajadores, es la mediación de la justicia impulsada por el Ministerio del Interior para dilucidar responsabilidades cuando existen derechos constitucionales encontrados (artículo 8 del PIDESC).

Es muy común que se dé el enfrentamiento entre el derecho a la propiedad de los empresarios y el derecho de huelga que habilita a los trabajadores a ocupar los lugares de trabajo.

En gobiernos anteriores, la práctica predominante era el desalojo policial decidido en comunión por patrones y el Ministerio del Interior, en el entendido que el derecho de propiedad estaba por encima del derecho de huelga. Este cambio conlleva un avance indudable en la defensa de la parte más débil en la relación capital-trabajo.

---

[11] Bowles, S. & Edwards, R. Introducción a la Economía: competencia, autoritarismo y cambio en las economías capitalistas. Madrid, 1985.

El salario mínimo ha crecido en los últimos dos años (artículo 7 del PIDESC). Ni bien asumió el gobierno se decretó un aumento sustancial (pasó de 1.310 pesos a 2.050 pesos) y en julio de 2006 se había ajustado hasta alcanzar los 3.000 pesos.

De todos modos, sigue lejos de constituirse en un ingreso que permita la reproducción de la fuerza de trabajo en condiciones dignas. Comparativamente, el salario mínimo uruguayo es menor que el de la región y la mitad del establecido, por ejemplo, en Argentina (donde el costo de vida es menor).

Las organizaciones sociales y sindicales deberán apuntar a que el salario mínimo refleje el valor de una canasta de consumo que permita las condiciones de vida tal como lo instruye la Constitución de la República y el artículo 11 del PIDESC.

Atendiendo la emergencia social

La creación del Mides apunta a abordar los rezagos sociales más urgentes. El Plan Atención Nacional de Emergencia Social (PANES), cuya implementación llevó más tiempo del deseable, hoy llega a 83 mil hogares y 74 mil personas a través del ingreso ciudadano.

No obstante, el programa recién está comenzando a aplicar otras "rutas de salida" que apuntarían a la integración social de los grupos más endebles (unos 7.500 hogares).

Si bien no se puede aún realizar una evaluación, una mirada cuantitativa del financiamiento otorgado al PANES (100 millones de dólares anuales) no promete un impacto revolucionario cuando lo comparamos con los intereses que se lleva el pago de la deuda externa (916 millones de dólares, el 4,7% del PBI).

Otro ítem que podría discutirse, desde ángulos encontrados, para analizar su posible contribución al desarrollo nacional es la inversión extranjera directa, que pasó de 600 a 1.000 millones de dólares en 2006.

Desde la eficiencia mercantil se apunta su importancia para el crecimiento. Desde la distribución del poder no se rescatan demasiadas ventajas y tampoco desde el anhelo de democratizar el acceso a los recursos naturales.

El gobierno apostó a brindar las mejores condiciones para que la IED llegara al país. La IED se apoya en las ventajas explícitas de la estabilidad política consolidada (con ausencia de conflictos políticos, raciales o religiosos) y su homóloga económica de los últimos años.

Pero, fundamentalmente, se apoya en costos laborales muy bajos respecto a la calificación de la mano de obra (97% de alfabetización, 89% secundaria y 31% terciaria), en la ausencia de trabas a la repatriación de capitales (dividendos, ganancias y/o intereses), un sistema tributario simple y neutral respecto a los sectores económicos basado en el principio de territorialidad, que no discrimina a los no residentes y tampoco la contratación de personal extranjero.

También ofrece zonas francas con exención total de impuestos para las empresas que operen hacia el mercado externo. [12] Estudios cuantitativos sobre los criterios que influyen en los empresarios extranjeros muestran que los bajos costos (laborales, de infraestructura e impuestos) explican el 40% de las decisiones de inversión. Otro 30% se explica en lo que hoy se llama "ambiente empresarial" (riesgos socioeconómicos, infraestructura, com-

---

12 Diario Últimas Noticias. 31/10/06 (Consultora Price Waterhouse Cooper).

patibilidad cultural, proximidad geográfica, seguridad de la propiedad privada). El 30% restante tiene su explicación en el capital humano (educación, experiencia, barreras idiomáticas y política de Recursos Humanos). [13]

Esto implicó un proceso creciente de extranjerización de la economía. En particular, las tierras agrícolas y forestales de propiedad extranjera se han extendido y, debido la ausencia de leyes sobre el "uso del suelo", se dificulta la utilización de este recurso en línea con un proyecto de desarrollo nacional.

¿Inversiones nacionales vs extranjeras?

El presente informe no trata de defender una visión nacionalista-chovinista que prefiere la inversión nacional a la extranjera, sino que se resaltan las diferencias estratégicas de una nación respecto a las de una empresa, cuyas decisiones distan mucho de las necesidades de los países.

Un ejemplo claro es el de ENCE, una firma española dedicada a procesar pasta de celulosa. Esta empresa aspiraba a ubicarse en las márgenes del río Uruguay, en el departamento de Río Negro.

Pero debido a un cambio de estrategia de los accionistas, o las presiones gubernamentales de Argentina y/o España, o tal vez las cuestiones de logística reevaluada por los nuevos gestores de esta inversión abrieron un compás de espera y la posibilidad de relocalizar la planta de celulosa (también se especula con el abandono de los planes de inversión).

En pos de la defensa de lo que el gobierno entendió serían beneficios para el país, se brindaron a la empresa espacios geográficos claves, puertos, zonas francas, etc. Incluso se asumió la defensa del emprendimiento ante el Banco Mundial y en un litigio internacional muy costoso con Argentina.[14]

Independientemente de las controversias, contaminación o no del medio ambiente, vale rescatar lo mal parado (en términos de costos económicos y estratégicos) que queda Uruguay en este conflicto.

Los costos directos de la protección a esta empresa son asombrosos. Si sumamos los costos indirectos y el impacto que tiene sobre el país productivo (¿y natural?) el monocultivo de eucaliptos, las decisiones gubernamentales se vuelven aún más controversiales.

El problema poblacional uruguayo

Uno de los problemas que presenta el país es su dinámica poblacional, la más baja de América Latina. La baja natalidad y alta migración que llevan a un crecimiento vegetativo de signo negativo, se agrava cuando se combina con la estructura poblacional más envejecida de la región. [15]

La dinámica poblacional contribuye a profundas inequidades generacionales y de género: los grupos más sumergidos de la sociedad son los jóvenes y las mujeres, donde también se concentran los problemas de empleo y pobreza (artículos 6,10 y 11 del PIDESC).

La mortalidad infantil (14%) sigue en niveles muy superiores a países como Cuba (7,3%) donde se registran logros interesantes, según los últimos datos del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE). [16]

Además, la concentración urbana (92%

---

[13] Diario Últimas Noticias. 31/10/06 (Consultora Ficus Capital).

[14] El costo fue muy alto por los problemas diplomáticos creados con Argentina. La caída del turismo, el comercio, y las pérdidas de las empresas de transporte debido al corte de los puentes que unen a los países constituyen un gran perjuicio para Uruguay.

[15] El envejecimiento es la relación entre la población de 60 y más años y la menor de 15 años. En 1996 habían 69 personas mayores de 60 por cada 100 menores de 15 años. En 2004 esta proporción subió a 74%.

[16] Más información en http://cepal.org/celade/bancodedatos

de la población) se acentúa en las zonas costeras y metropolitana. Coexisten, a su vez, dos modelos reproductivos opuestos donde la carga de reproducción de la sociedad recae en los hogares más pobres, acentuando una reproducción estructural de la pobreza.

No existe en el país una política de población que planifique una dinámica deseable y articule esfuerzos aislados que pudieran existir al respecto. Con la asunción del actual gobierno se creó el llamado "Departamento 20" que busca conectar a los uruguayos que viven fuera del país, ampliar vínculos y defender sus derechos en un contexto de políticas migratorias cada vez más restrictivas.

En este sentido, se podría alentar el retorno de compatriotas y/o mejorar las condiciones para el envío de remesas que, en algunos países, son más importantes que la IED.[17]

La pobreza tuvo un descenso prolongado entre 1986 y 1994, pero en la segunda mitad de la década de 1990 comenzó a crecer en forma alarmante. A fines de 2004 un 29,8% de la población vivía por debajo de la línea de pobreza y un 3,5% en la indigencia.

En 2005 se revirtieron estas cifras y, durante este año, se consolidó esta tendencia. No obstante, un dato alarmante es que en 2002 había 623.782 pobres frente a los 907.169 que hubo en el primer semestre de 2006.

El quiebre de la tendencia no nos permite concluir que el modelo económico del gobierno progresista sea más amigable con los grupos más vulnerables. Entre los niños, jóvenes y mujeres, los más discriminados, esta tendencia aún no se ha roto.

Sin duda, el más acuciante de los problemas del país es que más de la mitad de los niños nacen en la pobreza (artículos 9 y 10 del PIDESC).

4. Los desafíos impostergables y las organizaciones de la sociedad civil

Es impostergable fortalecer o crear sujetos políticos que ejerzan plenamente sus derechos, y articular una ingeniería que permita compromisos de metas y haga transparente la rendición de cuentas de la gestión gubernamental hacia la sociedad.

Es claro que el modelo económico que viene desarrollando el gobierno progresista conjuga una contradicción en sus términos. Por un lado, aporta una serie de ideas nuevas y propone cambios institucionales hacia la participación social y, por otro, mantiene una economía conservadora, igual a la de gobiernos anteriores.

La restricción fiscal permanente, y las reformas con sentido de mercado que se priorizan, no permiten la articulación de un proyecto nacional que rescate la esencia del programa que el Frente Amplio le presentó a la ciudadanía en 2004.

Para caminar hacia un nuevo estilo de desarrollo se deben encarar de forma diferente tres elementos centrales:

a) inserción internacional del país.
b) papel del Estado y su pauta de intervención en la economía.
c) el carácter que adopta el financiamiento del desarrollo.

El financiamiento del desarrollo no debe cercenar la soberanía nacional y las decisiones económicas tendrán que orquestarse sobre las prioridades sociales y sectoriales del desarrollo económico nacional.

---

[17] El caso de Uruguay parece controversial en cuanto a las remesas que envían los emigrados. Mientras una investigación del BID plantea que el país podría recibir una cifra importante por dicho concepto, otros estudios, de expertos locales, lo desestiman.

Foto: Artigas Pessio

La participación estrecha y la vigilancia constante de la sociedad civil en las metas acordadas (definir un presupuesto participativo e instrumentar una redición de cuentas de cara a la sociedad) sería un horizonte deseable.

La meta más urgente tiene que ver con los niños, el futuro del país. Es necesario un programa participativo para disminuir sustancialmente la mortalidad infantil y permitir una redistribución de los ingresos hacia los sectores más pobres, donde se reproduce la sociedad uruguaya.

De aquí la importancia de un sistema de salud (con vocación preventiva) que deje de ser condescendiente con el mutualismo privado y busque decididamente la universalización y el mejoramiento de la calidad para afrontar los problemas centrales. La experiencia del Hospital de Tacuarembó es un ejemplo de decisiones y gestión mancomunadas entre el esfuerzo público, privado y de las organizaciones sociales que afirma el "*sí se puede*". Los niños deben vincularse a programas de alimentación y de educación, basados en un esfuerzo de desarrollo alimentario autosustentable e integración social en el ejercicio pleno de los Derechos Humanos.

TLC entre Uruguay y Estados Unidos

Una mirada a las negociaciones comerciales desde la perspectiva de derechos *

La posibilidad de suscribir un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos (EEUU) ha sido uno de los acontecimientos más trascendentes en la definición de estrategias de inserción comercial e internacional del país durante 2006. Si bien la iniciativa ha sido depuesta –al menos en su formulación original– el proceso de discusión y los argumentos utilizados, admiten una revisión desde la perspectiva de los Derechos Humanos.

Durante los últimos años se ha consolidado el avance del Derecho Internacional sobre los Derechos Humanos. Su promoción y garantía desdibujan fronteras entre lo nacional y lo internacional y establecen estándares a ser alcanzados y protegidos por todos los Estados del mundo, dando forma a las relaciones internacionales.

También las negociaciones comerciales, orientadas a aumentar el intercambio "libre" entre países y sus resultados, son parte de las reglas que regulan las relaciones internacionales en nuestros días.

La Organización Mundial del Comercio (OMC) constituye el principal escenario de la liberalización comercial a nivel multilateral. La promoción de esta tendencia, bastante uniforme a nivel global, se realiza mediante una variedad de procesos y formatos donde participan, con diferentes características, la mayoría de los países. A escala regional se destaca la constitución y fortalecimiento de bloques comerciales y acuerdos de integración. A nivel bilateral, se distinguen los Tratados o Acuerdos de Libre Comercio (TLC) y de Protección y Promoción de Inversiones. En muchos casos estas estrategias han sido acompañadas por procesos de liberalización unilateral.

La participación de los países en las diversas instancias de negociación y los acuerdos derivados de ellas, tiene impactos visibles y duraderos sobre las condiciones de bienestar de sus sociedades y sobre los compromisos que asumen los Estados en materia de satisfacción de Derechos Humanos.

Tanto el proceso, como la suscripción de tratados comerciales afectan las posibilidades de inversión, de empleo, de consumo, de incorporación de tecnología y de desarrollo de estímulos a ciertos sectores del aparato productivo de las economías. Al mismo tiempo, influyen en la capacidad de maniobra de los Estados para diseñar y ejecutar políticas públicas de manera autónoma.

Cuando el comercio impacta en lo social

En efecto, el comercio tiene consecuencias a nivel de la generación de riqueza y de su distribución entre grupos, clases y personas. Impacta en el acceso y la propiedad de los recursos disponibles (tiempo, dinero, educación, creatividad, lazos familiares) y,

---

* Autores: Paola Azar, economista, integrante del Área Desarrollo y Género de CIEDUR y de la Red Internacional de Género y Comercio-Capítulo Latinoamericano. Sebastián Valdomir, sociólogo, integrante del Programa Comercio, Ambiente y Sustentabilidad de REDES–Amigos de la Tierra. Ambos integran la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD), Capítulo Uruguay.

por lo tanto, en las posibilidades de hombres y mujeres de participar y ejercer su ciudadanía.

No es posible tomar medidas en el campo comercial sin generar impactos sociales, que además son diferenciados por motivos de género, etnia y clase social. Entendidas de esta manera las políticas comerciales, tanto en su diseño como en su implementación, tienen mucho que aportar al logro de un desarrollo incluyente y sostenible, basado en la equidad.

De hecho, el reconocimiento de los impactos sociales del comercio y de la necesidad que las relaciones comerciales respeten las dimensiones humanas del desarrollo, fue incluido explícitamente como parte de la "Agenda de Desarrollo de Doha", redactada en el marco de la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC, en 2001. [1]

Desde el enfoque de los Derechos Humanos se brega porque los compromisos asumidos en la esfera comercial sean compatibles y contribuyan a viabilizar la obligación de los Estados en cuanto a su respeto, protección y garantía. [2]

Este compromiso debería constituir el marco prioritario desde el que se elaboren las estrategias de desarrollo de los países y se orienten procesos, como los comerciales, que lo hagan efectivo. En esta perspectiva, el comercio no es un fin en sí mismo, sino uno de los medios para avanzar hacia un desarrollo que implique niveles de vida dignos y beneficios distribuidos con verdadera equidad.

La sistematización de datos y el estudio de los impactos de los procesos de liberalización comercial sobre los Derechos Humanos están cobrando creciente importancia como áreas de trabajo de movimientos y organizaciones sociales, sobre todo en los países en desarrollo.

Esto está dando lugar a marcos de acción nacionales, regionales y multilaterales, que alertan sobre las consecuencias de competir en desigualdad de condiciones o de rebajar las medidas de protección y apoyo estratégico en los diferentes países. Estos movimientos han denunciado que, bajo el formato de "libre competencia" impulsada desde los centros de poder económico del mundo desarrollado, numerosos países han visto severamente afectadas sus posibilidades de desarrollo y de mejora en la distribución de su riqueza. [3]

Partiendo de estas ideas, este artículo procura subrayar las interconexiones existentes entre decisiones en materia de comercio internacional y la matriz de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que han quedado al descubierto a instancias de la propuesta de iniciar un proceso de negociación comercial con EEUU.

No se trata de realizar un análisis exhaustivo de las peripecias de la propuesta norteamericana y su debate en Uruguay, sino de tomar este episodio como pretexto para el análisis y evaluación de situaciones futuras, desde el enfoque de los Derechos Humanos.

Falta de definiciones, transparencia y participación

Los recientes fracasos de la OMC para avanzar en las negociaciones de la Ronda Doha y la frustrada concreción de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), volvieron a activar la política comercial bilateral por parte de EEUU. [4]

---

1 Esta Ronda hoy se encuentra absolutamente trabada por la colusión de intereses de los países desarrollados, básicamente EEUU, Japón y la Unión Europea, exigiendo a los países en desarrollo una mayor apertura de sus mercados.

2 Peixoto Batista, J. "Derechos Humanos y Comercio, una relación conflictiva. La protección del derecho a la educación en a las negociaciones comerciales internacionales". Buenos Aires, 2004.

3 Por ejemplo, en el caso del TLC de América del Norte (TLCAN, vigente desde 1994, que agrupa a Canadá, EEUU y México), este acuerdo golpeó fuertemente a la agricultura mexicana.

4 En 2000 EEUU suscribió acuerdos con Jordania, Chile, Singapur, Marruecos y Bahrein. En 2004 con América Central. En 2005 con República Dominicana y Australia. En 2006 con Perú, Colombia y Omán. A esto se agregan negociaciones en proceso con Panamá, la Unión Aduanera de África del Sur, Tailandia y Ecuador y otras de reciente lanzamiento como Emiratos Árabes Unidos, Malasia y Corea del Sur. Instituto Cuesta Duarte, Informe de Coyuntura, 2006.

La posibilidad de que Uruguay participara en ese proceso fue considerada por el ministro de Economía, Danilo Astori, quien en enero de este año se manifestó favorable a la posibilidad de iniciar negociaciones para suscribir acuerdos bilaterales con países como China y EEUU. [5]

Previamente, en diciembre de 2005, la Cámara de Senadores de Uruguay había aprobado en forma casi unánime, un acuerdo bilateral de Protección de Inversiones con EEUU [6], que tras recibir la sanción favorable del Congreso norteamericano, entró en vigor el 1º de noviembre de 2006.

A inicios de mayo de este año una delegación oficial encabezada por el presidente Tabaré Vázquez y los ministros de Economía, de Relaciones Exteriores y de Industria mantuvo un encuentro con el presidente de EEUU George W. Bush.

Como resultado de esta reunión quedó explicitada la intención de ambos mandatarios de iniciar negociaciones bilaterales para lograr un acuerdo comercial *"lo mas amplio posible"*.

El ministro Astori valoró la oportunidad de iniciar un proceso negociador con EEUU: *"Para obtener resultados directos, concretos desde el punto de vista del comercio, los ingresos, las inversiones, el empleo, para ayudarnos a nosotros mismos a ser más escuchados en la región, hoy es fundamental iniciar lo que yo llamaría una nueva etapa histórica de la inserción económica internacional del país, procurando mayor presencia fuera de la región".* [7]

A nadie escapaba la relevancia de los pasos que se estaban analizando para diversos sectores de la vida del país. No obstante, el gobierno no puso en marcha una política de discusión, divulgación y participación que permitiera, por ejemplo, superar la desigualdad de condiciones para influir en estos procesos de las organizaciones de pequeños productores, consumidores, trabajadores y ciudadanía en general, frente a la de las grandes asociaciones empresariales.

Estos aspectos de escasa transparencia contradicen principios básicos de los Derechos Humanos. Contradice, por ejemplo, el derecho de toda persona a participar del gobierno de su país, expresado en el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, además del derecho al acceso a la información contemplado en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y del derecho de los ciudadanos a participar en la conducción de asuntos públicos, consagrado en el artículo 25 del mismo pacto.

Desde el inicio, se estableció que se trabajaría sobre una gama de acuerdos o formatos posibles y que la decisión final se basaría en un análisis de costos y beneficios a realizar por equipos interministeriales designados específicamente para el caso.

Sin embargo, aún con esas prevenciones, la opción sobre cuál sería el tipo "ideal" de tratado para suscribir con EEUU, la amplitud de la apertura comercial involucrada en cada una de esas posibilidades y sus implicancias para el Mercosur, nunca fueron claramente explicitadas.

Desde entonces esta falta de claridad en el manejo de la información desde el gobierno hacia la ciudadanía, se convertiría en un rasgo permanente en el tratamiento del tema.

En todo momento, el objetivo del proceso negociador fue acentuar las relaciones comerciales entre ambos países, lo cual puede ser procurado por diferentes procedimientos. La opción por un TLC, si bien no fue manifiestamente apoyada desde el

---

[5] Semanario Búsqueda, 5/1/2006.

[6] El acuerdo fue aprobado por 30 de los 31 senadores, con la única oposición del senador comunista Eduardo Lorier.

[7] Entrevista radial con el periodista Emiliano Cotelo, el 9/5/2006. Trascripción disponible en www.espectador.com.uy

gobierno, tampoco fue rechazada y abrió diversos frentes de controversia.

Contradicciones y mucha incertidumbre

Al existir puntos contradictorios en los mensajes gubernamentales, tampoco se estableció una política pública de información e intercambio orientada a los sectores económicos que se verían afectados. En síntesis: se transmitió incertidumbre a la ciudadanía.

¿Qué implicaría en la práctica la cláusula de "trato nacional" del acuerdo, por la que deben otorgarse las mismas facilidades a los productos e inversiones extranjeras que a las nacionales?. El punto es preocupante porque un trato igual para todas las partes, cuando no todas las partes tienen las mismas condiciones económicas y políticas reproduce y profundiza las asimetrías.

¿Qué impacto tendría la liberalización comercial de los productos alimenticios sobre nuestra soberanía alimentaria?. ¿Incluía la negociación compromisos de cooperación para programas de formación, incentivos y condiciones materiales, de infraestructura para que grupos históricamente desprovistos de capacitación y competitividad, pudieran competir en mejores condiciones?

Las nuevas reglas de comercio ¿llevarían a la sustitución de insumos nacionales o regionales por estadounidenses? ¿Desplazarían las compras a la región? ¿Llevaría esto a ganancias de productividad, indispensables para la modernización de todo el sistema productivo o se concentrarían en ciertas ramas de interés para EEUU? ¿Cómo impactaría la formación de cadenas productivas a nivel del Mercosur?

Seguramente, el mayor ingreso de productos desde EEUU generaría una competencia con los productores locales. ¿Cuáles son los empleos que se ganarían por la ampliación del acceso a mercados y cuáles los que se perderían por la competencia de EEUU? ¿Qué sucedería con los derechos de propiedad intelectual y los procesos de aprendizaje y adaptación tecnológica?

En el caso de las compras gubernamentales (o Contratación Pública, como se denomina en los acuerdos) se exige que las empresas de la contraparte (o sea, estadounidenses en Uruguay y uruguayas en EEUU) puedan participar en las mismas condiciones que las nacionales, en todas las compras de bienes, servicios y contrataciones en general, que se realicen a nivel de los gobiernos nacional y local. ¿Qué valoración se realizaba sobre el impacto de la implementación de este mecanismo?.

Según el Instituto Cuesta Duarte del PIT-CNT este objetivo implica "*la reducción del espacio de las políticas públicas para promover el desarrollo productivo nacional, la generación de empleo, etc., a través de la herramienta de las compras del Estado. No sería posible realizar políticas que discriminen a favor de las empresas nacionales a ningún nivel de gobierno*". [8]

Todos estos interrogantes cuestionan la viabilidad económica del proceso y, desde una perspectiva de derechos, alerta sobre las posibilidades que deja el nuevo marco comercial para que el Estado pueda cumplir, proteger y promover el derecho al trabajo, a la seguridad social, a niveles de vida adecuados, a gozar de los beneficios del progreso científico y sus aplicaciones, según lo consignado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

Tras el encuentro entre los presidentes de Uruguay y EEUU se abrió un período en que todos estos interrogantes recrudecieron, precisamente por la diversidad de posiciones existentes en el Poder Ejecuti-

---

8 Informe de Coyuntura. Junio 2006. Instituto Cuesta Duarte del PIT-CNT.

vo, en otros organismos gubernamentales, en el partido de gobierno y entre las organizaciones sociales.

El 5 de setiembre el PIT-CNT, la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay, la Organización Nacional de Jubilados y Pensionistas del Uruguay y la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua, convocaron a la creación de un ámbito plurisectorial de seguimiento de las negociaciones con EEUU, que se denominó "Comisión Nacional en Defensa de la Soberanía". [9]

Desde este espacio se demandó información sobre las negociaciones, así como definiciones sobre los compromisos que estarían dispuestos a asumirse en materia de liberalización comercial. Las organizaciones sociales reclamaron que una política de información, divulgación y participación sobre las diferentes negociaciones comerciales en que concurre Uruguay (ya sea a nivel bilateral, regional o multilateral), fuera el piso mínimo que debía asegurar cualquier gobierno para con los ciudadanos.

En paralelo, desde el gobierno, diferentes organismos elaboraron informes interministeriales sobre Comercio de Bienes, Servicios, Compras Gubernamentales y Propiedad Intelectual.

En base a ellos, se tomaría la decisión final sobre avanzar hacia un TLC u otro tipo de acuerdo. Finalmente, en el marco de crecientes movilizaciones de la sociedad civil el gobierno decidió no iniciar, por ahora, un proceso para un TLC, sino para un formato denominado Acuerdo Marco de Comercio e Inversiones (TIFA, por sus siglas en inglés). [10]

Si bien las negociaciones con EEUU finalmente no se concretaron en términos tan ambiciosos como los previstos, las omisiones en materia de comunicación y participación ciudadana, y en la valoración de impactos desde la perspectiva de derechos, deben revertirse en todos los espacios de negociación comercial en los que participa Uruguay.

Una mirada a los Tratados de Protección de Inversiones

Como ya fue señalado desde noviembre de este año entró en vigor el Tratado Bilateral de Promoción y Protección de Inversiones con EEUU. Si bien se trata de un mecanismo largamente utilizado por el país, sus implicancias también exigen una mirada atenta desde las organizaciones sociales que trabajan con un enfoque de derechos.

Los "Tratados Bilaterales de Promoción y Protección de Inversiones" son modalidades empleadas por los países de América Latina para hacer efectiva la política de atracción de inversiones extranjeras, principalmente a partir de 1990. Uruguay no ha estado ajeno a esta tendencia y hasta el momento tiene firmados 25 tratados de este tipo negociados, en su mayoría, entre 1992 y 2000.

Estos tratados establecen derechos y prerrogativas que pretenden aumentar el "buen clima" para la inversión extranjera, otorgando mayores seguridades.

En realidad, los inversores deciden dónde van a radicar sus capitales por una gran cantidad de factores (contexto macroeconómico favorable, la existencia de un proyecto estratégico del país y su inserción internacional, tamaño del mercado interno) y el tema de las garantías jurídicas es sólo uno de ellos.

De hecho, tanto con una regulación estatal muy rígida como con amplias concesiones para las empresas, siempre existe seguridad jurídica para la inversión extranjera.

---

[9] Ver información en www.comisionporlasoberania.org

[10] TIFA, Trade and Investment Framework Agreement.

El fundamento de este tipo de acuerdos radica en nivelar el trato que los países dispensan a los inversores nacionales y extranjeros. Este fundamento se articula en los principios de "Trato Nacional" y de "Nación más Favorecida". Por estas vías, se debe otorgar a los inversores extranjeros, un trato idéntico ("*no menos favorable")* al que se le concede a los inversores nacionales.

Ello impide la aplicación de políticas estratégicas de incentivo a sectores considerados importantes de las cadenas productivas nacionales, ya que no se puede discriminar de ninguna forma a los inversores extranjeros.

El trato diferenciado según el origen de la inversión es considerado como una actitud discriminatoria, que le abre la posibilidad al "perjudicado" de establecer un reclamo por las pérdidas que le haya podido generar el Estado.

Otra cláusula relevante de este tipo de tratados refiere a los "Requisitos de Desempeño", que prohibe la imposición de requisitos como niveles de exportación, contenido nacional, utilización de bienes y servicios domésticos, transferencias de tecnología, entre otros. Esta disposición imposibilita que los Estados exijan a los inversores extranjeros que sus insumos, materias primas, servicios y abastecimientos sean brindados desde los aparatos productivos nacionales, por ejemplo. Y aún más: obstaculiza la coordinación entre políticas sociales y económicas globales y la recepción de inversiones extranjeras.

Finalmente, debe atenderse a las cláusulas de "expropiación" (directa e indirecta) incluidas en estos acuerdos. Las experiencias de otros países demuestran que casi cualquier tipo de medida gubernamental puede llegar a ser considerada como una "expropiación", si limita de alguna forma las expectativas de ganancia de los inversores privados.

Esa indefinición no está relacionada tanto con la Expropiación Directa (*"cuando una inversión es nacionalizada o directamente expropiada de otra forma, mediante la transferencia formal del título o una confiscación plena*"), sino principalmente con las Expropiaciones Indirectas (que supone *"una acción o una serie de acciones realizadas por una Parte, que tienen un efecto equivalente al de la expropiación directa, pero sin mediar una transferencia formal del título o una confiscación plena").* [11]

Las medidas de cuidado ambiental pueden entrar efectivamente bajo la consideración de "*expropiaciones indirectas"*, ya que como el propio texto lo establece solo "***en circunstancias ocasionales****, no constituyen expropiaciones indirectas las acciones regulatorias (...) que son diseñadas y aplicadas para proteger objetivos legítimos de bienestar público, tales como la salud pública, la seguridad y el medio ambiente".*

Es decir, en la mayoría de los casos, medidas de este tipo pueden ser consideradas "*expropiaciones indirectas"* y dar lugar a demandas internacionales de los inversores por el mecanismo de Solución de Controversias.

En efecto, acompañando estas disposiciones, han existido cambios en las normas e interpretaciones del Derecho Internacional. El sometimiento a Tribunales de Arbitraje Comercial supranacional es un fenómeno relativamente reciente, que comenzó a inicios de la década de 1990.

El Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), creado en la década de 1970, no recibió mas que un caso por año hasta 1996. A partir de 1998 ingresó un caso por mes.

Durante las primeras décadas del siglo pasado los países de América Latina regularon los litigios con inversores extranjeros en base a una interpretación basada en la Doctrina Calvo (por el jurista uruguayo Carlos Calvo), que establecía que las disputas entre inversores extranjeros y Estados no se sometían a instancias extra nacionales.

---

[11] Texto del Tratado de Protección Recíproca de Inversiones EEUU–Uruguay.

Esto aseguraba la sujeción de los inversores a las instancias nacionales de administración de la justicia, y la no intervención de los Estados extranjeros en las controversias de sus propios nacionales en terceros países. Pero las políticas de atracción de Inversión Extranjera Directa, entre las que se cuentan los Tratados Bilaterales de Inversiones –que no son su única expresión–modificaron estas pautas.

Los procesos de Solución de Controversias en Tribunales Arbitrales comenzaron a volverse asiduos. México puede considerarse como un triste pionero en la materia, luego de su entrada al TLC de América del Norte (TLCAN), en 1994. Argentina es la continuación y actualmente el modelo mas paradigmático del enfrentamiento entre Estado y trasnacionales.

En definitiva, las regulaciones involucradas en los Tratados de Inversiones puede conducir a lesionar los compromisos asumidos por el país tanto en el PIDESC como en otras convenciones y acuerdos orientados a garantizar el goce de Derechos Humanos.

Derechos Humanos y negociaciones comerciales

Actualmente existe, a nivel de los analistas internacionales de Derechos Humanos, un cierto consenso a la hora de atribuirle a las negociaciones comerciales un carácter distintivo, por su escasa transparencia y su carácter antidemocrático.

Del otro lado, los actores gubernamentales tienden a sostener que parte del montaje de una estrategia de negociación entraña el mantenimiento de ciertos “secretos”, como forma de preservar tácticas de avance en los intercambios.

Desde el enfoque de derechos, el objetivo no se orienta a desalentar los acuerdos comerciales, sino a apoyar políticas comerciales que contemplen el bienestar y desarrollo de las sociedades.

Desde la óptica de derechos debe ponerse el acento en la participación y la transparencia. La sociedad civil debe conocer quiénes son sus representantes en las negociaciones comerciales y tener la posibilidad de intercambiar con ellos. Incluso, los equipos negociadores deberían integrar a personas formadas en la perspectiva de derechos, al tiempo que los negociadores tendrían que mantener un contacto directo con las organizaciones sociales.

Existen varios tipos de participación ciudadana que permiten al Estado interactuar con la sociedad civil: desde la información de la gestión pública, hasta mecanismos de consulta, diálogo y negociación. Entre la información y la negociación se transita desde un tipo de intercambio definido por una parte (la parte que informa o que consulta), a una interacción definida por dos partes, en tanto ambas exponen sus visiones de lo que debe ser la política.[12]

Asimetrías entre derechos comerciales y humanos

El enfoque también enfatiza la necesidad de realizar estudios y evaluaciones, que contemplen la perspectiva de derechos. El impacto del comercio sobre los Derechos Humanos, sobre todo los económicos, sociales y culturales, en muchos casos puede no resultar evidente y, por ello, es necesario desarrollar metodologías y elaborar información que permita tomar decisiones.

---

[12] Martínez Franzoni, J. Negociación del TLC con EEUU: Participación ciudadana e implicaciones para la democracia. Costa Rica, 2005.

En este sentido, se sigue la tradición de las Evaluaciones de Impacto Ambiental y las más recientes Matrices de Evaluación de Impactos Sociales. Pero también, para poder adoptar medidas pertinentes, los Estados deben disponer de la información sobre la situación de cada derecho.

El enfoque de derechos contribuye a que las negociaciones comerciales sean más justas y favorables para nuestros países. En lo económico advierte sobre posibles contradicciones entre el compromiso con la eliminación o reducción de la protección de ciertas áreas de la economía y la protección y garantía de derechos económicos y sociales: empleo de calidad, recursos y oportunidades.

En lo político implica un proceso más participativo que permite enfrentar asimetrías en cuanto a recursos técnicos, de información y hasta en cantidad de personal afectado por el Estado a las negociaciones. La mayor transparencia también puede coadyuvar al fortalecimiento de la capacidad de maniobra de los Estados. No es competencia de la política comercial promover el desarrollo de este o aquel sector económico. Y ya que no puede hacerlo, tampoco debe impedir el trabajo de quienes deciden sobre estas cuestiones, involucrando al país en compromisos internacionales que comporten una rigidez tal que invaliden la ejecución de políticas internas. El intercambio con los sectores involucrados puede evitar este tipo de errores.

A nivel jurídico, se destaca la asimetría entre el apego al cumplimiento de las normas de comercio e inversiones y los Derechos Humanos que (salvo por las normas *jus cogens*, es decir las normas imperativas relativas a los “principios básicos de convivencia”) tienen la misma jerarquía.

Sirva como ejemplo el fortalecimiento de las instancias supranacionales para la resolución de las controversias económicas entre los Estados y las corporaciones, mientras los mecanismos para la protección internacional de los Derechos Humanos permanecen relativamente débiles en el ámbito internacional.

En este sentido, el enfoque de derechos cuestiona los instrumentos realmente disponibles para que las políticas comerciales aseguren un crecimiento que preserve los recursos ambientales y promueva la equidad en todos sus aspectos.

Uruguay es parte de un proceso de integración como el Mercosur, cuya apuesta va mucho más allá de lo comercial. Se trata, al mismo tiempo, de un país pequeño donde el peso de los factores vinculados a su inserción internacional es fundamental para explicar sus procesos de crecimiento.

Vive, en el presente, un momento importante para la discusión sobre sus estrategias de desarrollo. En este marco, es urgente establecer claramente los intereses en juego en el diseño de las agendas comerciales y dar participación a los actores involucrados a distintos niveles.

El análisis de estos procesos, desde la perspectiva de derechos, abre toda una nueva dimensión para evaluar qué posibilidades reales de desarrollo brindan a los uruguayos las propuestas sobre inserción internacional del país. Las recientes negociaciones con EEUU han dado un nuevo pretexto para instalar el debate en la sociedad civil y en el gobierno: ahora el compromiso está en ampliarlo y enriquecerlo.

Salud
La industria de medicamentos en Uruguay*

En noviembre de 2002 la Universidad de la República (Udelar), a través de la Comisión Social Consultiva, divulgó un informe(1) donde se afirma que *"no se ha desarrollado una política explícita en materia de medicamentos, lo que se conceptúa como una debilidad del sistema de salud, que además deriva en una debilidad de la productividad del sector productor de medicamentos"*. El informe advierte que *"la industria nacional es todavía débil y está muy fragmentada en pequeñas empresas*(2) *que, en general, no están aún adaptadas a las nuevas condiciones del comercio internacional, incluido el de la región, y siguen concentradas mayoritariamente en competir entre ellas por el relativamente pequeño, pero apetecible, mercado nacional de 300 millones de dólares de venta de medicamentos, que comparten con las transnacionales (...)"*.

Esta investigación de la Udelar identifica cuatro nichos de desarrollo potencial de este sector: los fitoterápicos, los nutracéuticos, los genéricos y el de los dispositivos diagnósticos. (Ver recuadro)

Respecto de la producción de fitoterápicos hay un gran potencial de producción ya que existe una tradición de consumo y una creciente aceptación del cuerpo médico a su indicación terapéutica.

Al mismo tiempo, *"existe una fuerte capacidad de investigación y transferencia de tecnología en el área de la extracción, purificación, caracterización y control de productos naturales, así como de la evaluación de sus propiedades farmacológicas, y del desarrollo de las formas farmacéuticas apropiadas a nivel de las empresas del sector. Más aún, existe una experiencia de trabajo en red entre los investigadores, desde el campo hasta el laboratorio y la producción, lo que constituye una verdadera cadena de valor del conocimiento en fitoterápicos"*, señala la investigación.

Respecto a las posibilidades de producción de medicamentos genéricos en Uruguay *"los laboratorios son productores de formas farmacéuticas"* que *"dependen casi en un 100% de los principios activos importados y muy pocas son las experiencias de producción nacional de los mismos"*.

Un ejemplo de ello es que *"el 50% del mercado en valores se concentra en 11 empresas, de las cuales sólo 4 fabrican parte de sus productos en Uruguay. Sin embargo un alto porcentaje de las unidades que se comercializan son de fabricación nacional, siendo su precio promedio notoriamente más bajo, a pesar de usar materias primas importadas"*, sostiene el estudio.

Y agrega: *"La implementación de una política de medicamentos genéricos, sumada a políticas nacionales de apoyo al desarrollo científico y tecnológico podría, sin lugar a dudas, revertir esta situación"*.

Tanto el NAFTA, como el modelo de Tratado de Libre Comercio (TLC), utilizado con países como Perú y Colombia, evidencian consecuencias directas sobre la autonomía de los países para definir sus políticas en materia de salud y medicamentos.

En primer lugar el concepto de salud, básicamente, se restringe a la de un mer-

---

* Mag. Soc. Fernando Borgia. Asociación Latinoamericana de Medicina Social (Alames).

1 "Escenarios posibles de desarrollo del Sector Farmacéutico de Producción Nacional".

2 El sector farmacéutico generaba en 1988 casi 3.800 empleos y, 11 años después, ocupaba a poco menos de 2.600. Más de la cuarta parte de estos trabajadores tiene estudios terciarios y el 15% son profesionales universitarios. Adicionalmente, se estima que el sector genera unos 1.000 puestos de trabajo indirectos.

cado de compra y venta de servicios de salud, entre los que se incluyen diferentes tipos de seguros de atención médica y quirúrgica, así como los servicios vinculados a la tecnología diagnóstica.

En este sentido, Uruguay con un TLC debería abrir el mercado de servicios de salud a la oferta de seguros de atención médica y quirúrgica, que contravienen los objetivos del proyecto del gobierno de implementar un Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS).

Estas modalidades no necesariamente garantizarán "atención integral" porque no llevarían adelante los programas nacionales de salud y algunos de los servicios no estarían sometidos al control del Ministerio de Salud Pública (MSP), dado que los mismos se prestarían en el exterior.

Por otro lado, los TLC priorizan las leyes de patentes, sobre las necesidades nacionales en materia de política de medicamentos que, en nuestro caso, supone un riesgo directo e inmediato en el acceso a los medicamentos, y asociado a éste, un peligro de cambios epidemiológicos indeseados.

Tomando en cuenta el actual estado de la industria nacional de medicamentos resulta claro que si no hay un desarrollo que permita competir en el Mercosur, difícilmente se podrá hacerlo con las empresas norteamericanas y trasnacionales del sector.

Respecto a los fitoterápicos hay evidencia mundial de la política de "patentar" plantas medicinales y/o procesos de síntesis de los principios activos de las mismas por parte de las trasnacionales del medicamento. Esto seguramente encarecerá el uso de las plantas medicinales nacionales y constituiría un robo de nuestra biodiversidad, extremo para el que no estamos adecuadamente preparados a enfrentar.

Respecto de los medicamentos genéricos la producción nacional, aún incipiente, se vería vulnerada por la aplicación de los TRIPS(3). Es claro que en materia de precios la industria nacional comercializa sus productos a valores inferiores que las trasnacionales.

Caminos del desarrollo

* Fitoterapia es la ciencia que estudia la utilización de productos de origen vegetal con una finalidad terapéutica, ya sea para prevenir, atenuar o curar un estado patológico (Cañigueral y Vila, 1998 y 2001).

* Health Canada define a los nutracéuticos como un producto aislado o purificado, elaborado a partir de alimentos; generalmente es presentado en formas medicinales; están demostrados sus beneficios fisiológicos o de protección ante enfermedades crónicas.

* Una especialidad farmacéutica genérica (EFG) o medicamento genérico, es la especialidad con la misma forma farmacéutica e igual composición cualitativa y cuantitativa en sustancias medicinales que otra especialidad de referencia, cuyo perfil de eficacia y seguridad está suficientemente establecido por su continuado uso clínico.

* Los ensayos de diagnóstico *in vitro* permiten, a partir de información objetiva, conocer parámetros que reflejan el estado de salud de un paciente. Se puede obtener valiosa información acerca de la salud del organismo y su funcionamiento tomando muestras de él (por ejemplo sangre u orina) y realizando ensayos sobre estas muestras. Estos ensayos incluyen: medida de las concentraciones de diferentes componentes químicos y bioquímicos, recuento de células, medida de propiedades físicas de la muestra, examen microscópico de células y tejidos y cultivos biológicos.

---

3 Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS Agreement). Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC).

También es evidente que por razones de escala las trasnacionales importarían el producto terminado, lo que muy probablemente generará una reducción del empleo en el sector. Si bien el importe final de los medicamentos genéricos, depende de los precios relativos en el país, la tendencia es a que sólo por su presencia en el mercado bajen los precios, incluso los del medicamento original.

Por ende, una limitación en la producción y/o comercialización de genéricos traería aparejado un incremento de los precios de los medicamentos, una suba de los costos del sistema de salud en su conjunto y un aumento de las dificultades de acceso a los medicamentos entre los sectores más vulnerables.

En suma, para la salud de la población uruguaya el TLC no brinda ninguna ventaja. Por el contrario, pone en riesgo los avances perseguidos por el SNIS (en lento proceso de implementación). En particular genera riesgos en el acceso a medicamentos, limita el potencial a mejoras nutricionales a través de los nutracéuticos, la autonomía y pérdida de patrimonio en términos de biodiversidad y amenaza con afectar de manera negativa e indeseada el perfil epidemiológico.

Complementariamente, amenaza el ya escaso desarrollo de la industria farmacéutica nacional y en particular la producción de fitoterápicos y medicamentos genéricos, provocando una pérdida de empleo en ese sector. De firmarse un tratado de estas características debería excluirse al sector salud de los alcances del mismo o incluir una lista muy exhaustiva de excepciones.

Foto: Artigas Pessio

La educación en el mundo del revés

Habitualmente los informes que evalúan el derecho a la educación se especializan en medir estadísticamente una serie de aspectos que si bien son importantes, no abarcan la integralidad del fenómeno educativo y la complejidad intrínseca al derecho mismo.

El artículo 13, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), establece para los Estados Parte, un conjunto de obligaciones en materia educativa que connotan aspectos cualitativos:

"*Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los Derechos Humanos y las libertades fundamentales. Convienen, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente de una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz*".

Los Derechos Humanos, entre los cuales obviamente está comprendido el derecho a la educación, suelen ser planteados por los organismos internacionales en términos de aspiraciones. Esto encierra el riesgo de colocarlos en calidad de metas utópicas a lograr, con un sesgo de quimera, de horizonte perfecto, que de tan lejano a la cotidianeidad, toma el tinte de lo inalcanzable, de lo irrealizable.

Ese discurso deja por fuera el carácter de instrumento de lucha, de consecución de dignidad que la humanidad les ha conferido. Los Derechos Humanos encierran en sí un conjunto de valores implícitos que constituyen un horizonte ético hacia donde caminar, pero no son una entelequia y por lo tanto irrealizable. Los derechos SON, y es desde este lugar, desde el que se escribe lo que sigue a continuación.

De la libertad y la justicia

¿Cómo pensar en la construcción de la dignidad humana y de sociedades libres sin el escenario de la igualdad?. ¿Cómo hablar de libertad bajo un sistema que pondera la concentración, la homogenización, la implantación del pensamiento único, así como un único modelo de desarrollo que concibe a los pueblos cual "plantitas que evolucionan hacia la plenitud de su forma", desconociendo el complejo entramado de factores que se entrecruzan?

En este sentido, mirar a la educación en términos de derecho implica relacionarla en tanto componente fundamental del desarrollo. A su vez analizar la educación desde su multidimensionalidad, complementando los análisis cuantitativos con otros cualitativos, como forma de aproximarnos a una comprensión más integral de la complejidad que implica este derecho.

El modelo de desarrollo hegemónico implantado y aceptado llevó a Uruguay a situarse como "la Suiza de América" para luego descubrir empíricamente que, si bien integramos el grupo de los países con un alto Índice de Desarrollo Humano (IDH)–según la categorización del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)(1)–, si nos focalizamos en los datos macroeconómicos relativos a la educación, otros organismos como la CEPAL, nos colocan en el lugar 14 de 18 países de la región, en cuanto al bajo nivel de inversión pública en esta materia.(2)

A partir de esto retomamos que *"lograr el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad"* implica construirnos en y desde la integralidad.

Desarrollar el efectivo ejercicio del derecho a la educación supone observar dos dimensiones estrechamente relacionadas. Una de carácter cuantitativo, la más sencilla de relevar puesto que refiere a "datos" de esos que las corrientes tecnicistas se especializan en elaborar e interpretar en función de "indicadores" y elementos a medir: cobertura, permanencia en el sistema, egreso, repetición, rezago escolar, etc, que sí dicen cosas respecto de la educación de un país, pero no todo.

Ahora bien, desde una perspectiva plural, existen también los datos cualitativos, fundamentales de analizar y difíciles de monitorear, puesto que se refieren a generar insumos que permitan observar en qué medida dentro de los centros educativos se favorece por ejemplo:

a. "pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad";

b. "respeto por los Derechos Humanos y las libertades fundamentales";

c. "capacitación para la participación efectiva en una sociedad libre";

d. "comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre los grupos raciales, étnicos o religiosos".(3)

Hoy coexisten en nuestros centros educativos manifestaciones de autoritarismo, discriminadoras, excluyentes, en síntesis, de violencia, con otras que construyen la solidaridad, la inclusión y la integración.

La ausencia de herramientas metodológicas legitimadas social y científicamen-

---

1 PNUD. Informe 2005: Uruguay se ubica en el puesto 46 con un valor de IDH de 0.840.

2 Informe de la CEPAL 1995-2000.

3 PIDESC. Art. 13.

te para develar estas prácticas, no puede ser un pretexto para que estos aspectos sigan escapando de la mirada de quienes intentan analizar a la educación en términos de derecho.

Se hace imperativo incorporar la pluralidad como apertura a la diversidad, entendiendo esto último como la aceptación de la diferencia del/la otro/a y su interacción desde sus particularidades, en el sentido amplio, como política educativa y no sólo como simple voluntad de algún centro educativo.

Tradicionalmente la sociedad occidental ha asimilado la educación con el predominio de la racionalidad, dándole un fuerte peso a todo aquello que tiene carácter científico, como sustento del aprendizaje. Esta manera de concebirla ha dejado por fuera o ha minimizado otras dimensiones del ser humano que nuevas disciplinas y enfoques hoy resignifican su aporte en los aprendizajes.

La cultura escolar (en sentido amplio, de aquí en adelante) está dada por la normativa que la regula y, fundamentalmente, por las prácticas cotidianas que los/as educadores/as ponen en marcha dentro de las instituciones. En ellas, cada quien vuelca su propia historia social y personal. Por ello resulta importante que cada uno/a, así como el colectivo, observen en qué medida esas prácticas están permeadas por las discriminaciones o las inclusiones, por los autoritarismos o la participación, por la violencia o la paz (tomando en cuenta también toda la gama de matices que se encuentran en medio de estos pares dicotómicos).

Calidad y cantidad

Desde la perspectiva propuesta por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), la **aceptabilidad** significa *"calidad de la educación asociada a las necesidades, intereses y expectativas de las diversas comunidades y poblaciones".* No obstante lo cual *"la educación escolar sigue siendo retórica, memorística, desconectada de la realidad de los alumnos; no toma en cuenta sus conocimientos previos; el énfasis está puesto en educar para el trabajo, no para la vida en su conjunto".*(4) Y esta lista de fallas podría seguir largamente.

Según las observaciones del Comité de DESC el Estado está obligado a brindar –en términos de aceptabilidad– una educación pertinente y de calidad, de forma y de fondo. Hasta el momento no ha surgido por parte del Estado información que analice a fondo el tema de la calidad educativa.

Por ejemplo, la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) en su exposición de motivos ante la Presidencia de la República, cuando aborda el tema lo hace en función de indicadores que, por ejemplo, hablan de tasas de repetición y de la existencia de diferencias según el origen social de los/as estudiantes en cuanto a sus rendimientos.

Pero no analiza a fondo qué tipo de educación se está brindando y si esa propuesta educativa contempla la diversidad de intereses, realidades y la heterogeneidad de la población con la que trabaja.

En todo caso, las políticas de educación tienden a ser paliativas, en el sentido de atender preponderantemente –en cuanto a recursos económicos y técnicos– a aquellos sectores menos privilegiados. Así es que la educación en vez de componente esencial del desarrollo y la construcción de dignidad personal y social, pasa a ser la estrategia para aliviar la pobreza, como se desprende de las palabras de una de las autoridades de nuestro sistema educativo formal:

---

4 TORRES, Rosa. "Justicia Educativa y Justicia Económica: 12 tesis para el cambio educativo". Disponible en internet:www.feyalegria.org

"Avanzar en la construcción de escuelas de tiempo completo es uno de los objetivos del Consejo Directivo Central (CODICEN) de la ANEP, que pretende incrementar en un 50% la cobertura actual y llegar a 40.000 alumnos (...) Ante la convicción y certeza estadística de que la cobertura de tiempo completo es una estrategia pertinente y efectiva, el CODICEN decidió continuar, profundizar y extender esta modalidad, lo que supondría un incremento del 50% de los centros existentes. ***El objetivo de la cobertura de tiempo completo, se centra en 'el abatimiento de los problemas de aprendizaje de los chicos en peor situación social'****, expresó el consejero Héctor Florit" .*(5)

Partamos de una premisa simple: no existe educación alguna carente de valores, sencillamente porque no existe relación humana posible sin valores. Por tanto podríamos comenzar a descifrar si en esta educación el valor de la justicia es ponderado y aún más, si nuestros sistemas políticos lo hacen.

Basta mirar someramente la realidad de nuestro país para constatar las enormes brechas sociales que lo caracterizan. Diversos informes internacionales (TIMSS(6), PISA(7), Índice de Desarrollo Humano del PNUD, CEPAL) afirman la correlación directa entre la desigualdad socioeconómica y la educativa.

El Ministerio de Educación y Cultura (MEC) observa que *"se ha constatado que el 40.5% de los individuos de 25 años y más tienen como nivel educativo máximo los seis años completos de primaria y entre ellos 1 de cada 10 no la completaron. Además el nivel educativo más alto de un 25% de toda la población lo constituye el haber alcanzado el ciclo básico de secundaria*"(8), que es el nivel exigido legalmente.

Según la ANEP –más allá de sus intenciones manifiestas de pensar la educación nacional en términos de derechos– las distancias existentes entre los objetivos a alcanzarse en este sentido y las constataciones numéricas de los indicadores, siguen pautando la tendencia al distanciamiento entre los logros educativos de los diferentes estratos socioeconómicos.

A esto se le suman las elevadas tasas de repetición escolar, los niveles de deserción –sobre todo a nivel de la enseñanza media–, las carencias a nivel de formación docente, etc. Por ejemplo, las tasas de repetición entre 1º y 6º año de enseñanza primaria son de un 4% en escuelas estatales de contexto socioeconómico "muy favorable". Pero en el caso de escuelas públicas ubicadas en zonas de contexto "muy desfavorable" el porcentaje asciende al 10.7%.

Estos datos indican que el Estado enfrenta serios problemas para garantizar la eliminación de la discriminación dentro del sistema educativo, aspecto sumamente delicado y que no puede ser dejado de lado en las políticas públicas a implementarse de aquí en más.

Esto no debe leerse como un llamado a incrementar las políticas educativas de tipo paliativo, sino a implementar políticas que busquen transformar de fondo las discriminaciones existentes en el sistema educativo.

Además, un 20% de los niños que cursan primer año repiten, lo que se eleva a un 30% entre quienes viven en "zonas carenciadas", según revela el estudio *"Repetición escolar y sus consecuencias"*, realizado por la Universidad Católica del Uruguay.(9)

Como búsqueda de solución a este desfasaje la ANEP y el Ministerio de Desarro-

---

5 "Tiempo completo para unos 40.000 alumnos. CODICEN pretende sensible incremento". En: *Últimas Noticias*, 14. jul. 2006. p. 8.

6 Third Internacional Mathematics and Science Survey (Estudio de Tendencias en Matemáticas y Ciencias).

7 Programme for Internacional Student Assessment (Programa Internacional para la Evaluación del Estudiante) – ODCE/UNESCO.

8 "Desafíos de la educación uruguaya. Interrogantes para el Debate Educativo". MEC. Dic.de 2005. Disponible en Internet: www.mec.gub.uy

9 Últimas Noticias, 18 jul. 2006. p. 8.

llo Social (Mides), en el marco del Plan Nacional de Emergencia Social, acordaron apoyar a las escuelas y liceos de "zonas de contexto crítico". Esto supone "*infraestructura, materiales de apoyo, ampliación y reforzamiento de la cobertura alimentaria, apoyo a actividades extra escolares y extra liceales de carácter recreativo, cultural y deportivo. Se realizarán programas que articulen la participación con la familia y que fortalezcan vínculos con la comunidad*".(10)

Dentro de esta perspectiva también se encuentra la creación de cargos para "maestros comunitarios"(11) para el trabajo específico en escuelas de contexto socioeconómico crítico.

Sin la profundización de la democracia en su extensión a los planos económico y social, no hay calidad de educación, ni la habrá en el futuro. No se trata de no generar políticas públicas hacia los niños, niñas y adolescentes que viven en contextos socioeconómicos críticos, sino de que las mismas tiendan a conseguir la plena vigencia de los Derechos Humanos de todos los niños, niñas y adolescentes de Uruguay.

La escuela no podrá cumplir sus funciones básicas mientras altos porcentajes de niños y niñas nacen y crecen por debajo o en los umbrales de la línea de pobreza. Tampoco mientras los docentes tengan retribuciones que los marginan de una profesionalidad que exige una formación permanente y actualizada. Así, los huecos pedagógicos continuarán.

Si a todo esto le sumamos los presupuestos perversamente exiguos que se destinan a la educación, la permanencia de la desigualdad es un hecho. Sólo seguiremos formando estudiantes con carencias, candidatos al desaprendizaje, la repetición y la deserción.

La educación y sus pre-supuestos

El gasto estatal promedio entre 1999 y 2003 en educación fue de 3,2% del Producto Bruto Interno (PBI). En términos de la participación en el gasto público ésta fue del 2.52% en 2005, y se planea llevarlo al 3,03% en 2007, lo que significa un incremento del 23,8% con respecto al presupuesto anterior (2000–2005).(12)

A su vez, desde el punto de vista de los salarios docentes, según informe de UNESCO (2005), "*el salario inicial de un maestro uruguayo representa el 69% del promedio salarial de los docentes de educación básica de la región, es el 45% de los ingresos promedio en los países de desarrollo humano medio, y configura el 24% del salario de un docente de nivel similar de los países de desarrollo humano alto. Si bien Uruguay se encuentra entre los 55 países que el PNUD considera de 'alto desarrollo humano', el salario inicial que se destina a los maestros uruguayos apenas equivale, pues, a la cuarta parte del promedio que se registra en ese grupo de países (CEPAL/UNESCO 2005)*".(13)

La creciente realidad de estatuir escuelas para una realidad desigual, tiene mucho que ver con el ciclo de reformas educativas implementadas en nuestro país durante la década pasada, a través de préstamos de organismos multilaterales (BID, Banco Mundial).

Ese reformismo, "*es funcional a un proyecto político que transformó una sociedad donde la educación era una herramienta de promoción social, en una sociedad fuertemente polarizada*"(14)

En semejantes escenarios de injusticia, polarizados entre la extrema pobreza y la extrema riqueza, la compensación, el alivio, lo paliativo, desde la teoría de la "compen-

---

10 *"Políticas sociales del Mides. Plan de Emergencia Social"*. Disponible en Internet: www.Mides.gub.uy

11 El programa funciona en 255 escuelas de contexto socioeconómico crítico. Trabajan 437 maestros/as, que atienden a 9.292 niños/as. Datos: "ANEP hoy. Tarea de todos". Año II, Nº 9, May.2006.

12 Disponible en Internet: http://www.anep.edu.uy/ANEP/presupuesto

13 Ibíd.

14 VIOR, Susana. "Escuelas para una sociedad desigual". En: *Le Monde Diplomatique*. 2002.

sación positiva", no sólo no resuelve los problemas de fondo, sino que los agudiza.

El mundo desarrollado le da al resto de los países –entre ellos Uruguay– dinero y asistencia técnica para invertir y aplicar en educación, produciendo así más deuda y, por ende, más dependencia. Estos préstamos se contrajeron en nombre del "mejoramiento de la calidad de la educación", pero no sólo no solucionaron los problemas existentes, sino que generaron otros nuevos.

Canje de deuda por educación

Desde hace varios años se le propone a nuestro país que negocie con los organismos acreedores el canje de un porcentaje de los intereses de su deuda externa por inversiones en educación, en el entendido de que traería un incremento de recursos económicos para la educación y sería un alivio de la deuda externa.

Entre el 12 y 13 de julio de 2006 se realizó en la ciudad de Montevideo la XVI Conferencia Iberoamericana de Educación donde participaron los ministros de los países de la región y miembros de otros organismos internacionales.

La conferencia(15) tuvo como objeto debatir y acordar sobre los siguientes ejes: *"Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de Personas Jóvenes y Adultas, 2008-2015"*, *"Espacio Iberoamericano del Conocimiento"* y el *"Informe sobre la situación de las acciones relativas al servicio de Canje de Deuda por Educación"*.

Después de dos días de deliberaciones se acordó impulsar la activa participación de los Ministerios de Educación en los programas de Canje de Deuda por inversiones educativas y reconocer los avances alcanzados por los países que han desarrollado iniciativas de este tipo.

En el marco de esta conferencia surgió la llamada Declaración de Montevideo que en su punto Nº 12 recordó que *"en la Declaración de Salamanca, los Jefes de Estado y de Gobierno se comprometieron a animar al mayor número de acreedores bilaterales y multilaterales a la utilización del instrumento de conversión de deuda por inversión social, en especial por educación, con el objetivo de ampliar las inversiones que promuevan la inclusión social y de contribuir al alivio de la deuda externa en América Latina"*.

En el punto Nº 13 se resolvió *"reconocer al gobierno de España por su solidaria iniciativa en la puesta en marcha de programas de canje de deuda por educación con diversos países de la región"* y se le solicitó a la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) *"que continúe las gestiones dirigidas a lograr que otros acreedores se incorporen a este proceso"*.

Por último, en el punto Nº 14 se decidió *"impulsar la activa participación de los Ministerios de Educación en los programas de canje de deuda por inversiones educativas y reconocer los avances alcanzados por los países que han desarrollado iniciativas de este tipo"*.(16)

Estas iniciativas –al igual que otras ya promovidas como los canjes de deuda por inversiones, por ayuda al desarrollo, por naturaleza– provienen de los acreedores y no de los deudores, lo que devela su interés financiero, económico y político.

Canjear deuda externa por educación implica reconocer la legitimidad de la deuda, la cual está inapelablemente cuestionada no sólo por el reclamo de los pueblos sino por serias investigaciones económicas, que así lo fundamentan. Esto implica además, posibilitar la injerencia de los organismos internacionales de crédito en las decisiones de políticas educativas a nivel nacional.

---

15 Organizada por MEC y Organización de Estados Iberoamericanos. Apoyo de Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

16 http://www.oei.es/xvicie.htm.

Se señala la escasez de recursos para la educación y, en forma paralela, se oculta que esta carencia se debe precisamente al pago de los servicios de deuda, que crecen con el aumento de los intereses exigidos por los acreedores. Para el caso de Uruguay la porción de PBI destinado al pago de la deuda triplica al correspondiente a educación.(17)

Los recursos destinados a la educación son obviamente el resultado de decisiones políticas. Si analizamos la integración del presupuesto de un país, podemos ver cuáles son las áreas que se privilegian y cuáles las que se relegan.

Uruguay adolece, entre otros muchos males, de la inequidad en la distribución de su Presupuesto Nacional. Nuestro país no sólo no lo distribuye equitativamente de acuerdo a las necesidades registradas en cada una de las áreas del país, sino que posterga sistemáticamente el gasto en inversión social (educación, salud, vivienda, por ejemplo), en privilegio de áreas como la defensa (en su sentido más restringido, o sea el gasto militar) o la seguridad interna.

En este sentido, por ejemplo, la inversión total realizada por el gobierno uruguayo en los ocho meses que van de enero a agosto de 2006 fue de 4.165,2 millones de pesos. (18) De esta cantidad, los organismos docentes (ANEP y la Universidad de la República) recibieron un total de 373 millones de pesos, de los cuales 147,1 millones de pesos provinieron de recursos externos, lo que signifca que el gasto realizado por el gobierno fue de 225,9 millones de pesos.

En tanto, para los ministerios de Defensa Nacional y del Interior la inversión se elevó a la cifra de 345,2 millones de pesos. En estos dos casos no se registraron inversiones provenientes de recursos externos.

El hada y la cenicienta

La educación primaria ha sido la destinataria en parte mayoritaria, de las reformas educativas implantadas en América Latina. Es por tanto el centro de las políticas y de las estadísticas educativas.

Sin embargo, estas reformas parecen desconocer que el sistema educativo es mucho más que la escuela. Que el primero la incluye pero además está constituido por la familia, la comunidad, el trabajo, el deporte, los medios de información y comunicación, las bibliotecas, el ciberespacio, los espacios de educación “no– formal”, lo cual revela además que la educación es un proceso diverso, dialéctico, complejo y permanente, que trasciende las estructuras educativas formales.

Las reformas han intentado aglutinar en las escuelas un cúmulo de funciones y unas expectativas sobre su rol, que no sólo la superan en tanto institución sino que la desvirtúan. La escuela da alimento, provee vestimenta, materiales, servicios de salud (vacunación, atención odontológica) pero olvida su misión principal: que los niños y las niñas aprendan.

La escuela no sólo no puede resolver todos los males de nuestra sociedad, sino que tampoco puede siquiera atender las necesidades de aprendizaje de todas las personas. Estas necesidades son múltiples porque están inmersas en una realidad que se complejiza a pasos agigantados.

Por otra parte, las propuestas generadas a partir de lecturas cuantitativas de la educación impulsaron, por ejemplo, la expansión acelerada de la matrícula escolar. Este crecimiento no fue sino a costa de la calidad. Se democratizó a través de la universalización de la matrícula el acceso a la escuela, pero no el acceso a la educación, confundiendo universalización con masificación.

---

17 PNUD. Informe de Desarrollo Humano 2004

18 MEF. Disponible en internet: http://www.mef.gub.uy/indicadores/mefinvgc.xls.

En términos de cobertura la ANEP *"atiende al día de hoy a 740.361 estudiantes en 2.731 establecimientos de educación inicial, primaria, secundaria, técnica y formación docente, constituyendo así la principal expresión institucional del Estado, con 51.192 funcionarios"*.(19)

La tasa neta de asistencia a la educación inicial (niños y niñas de entre 4 y 5 años) era en 2002 del 81,8%. A nivel de educación primaria (a partir de los 6 años) el porcentaje asciende al 87,3%, mientras que en la educación media (enseñanza secundaria y técnica) para jóvenes entre 12 y 17 años era del 89, 4% para ese mismo año. Por su parte, la enseñanza terciaria (que trasciende a la enseñanza universitaria) era del 89,8%.

En 2004 el porcentaje de niños y niñas dentro de la educación inicial era de 80,4%, en la enseñanza primaria 87,1%, en la enseñanza media ascendía al 89,7% y en la educación terciaria era del 90,4%.(20)

Estos datos muestran claramente que continúan existiendo un déficit por parte del Estado en lo relativo a lograr tasas de cobertura que lo hagan cumplir con su obligación respecto de garantizar el acceso a la educación para todos los habitantes de Uruguay. Esto se agrava aún más al contrastar las cifras de educación inicial y primaria en los dos años.

El problema de la masificación se relaciona con la baja inversión en educación, que lejos está de ser la suficiente para atender las necesidades educativas existentes.

Justicia educativa implica entonces democratizar el aprendizaje. Para ello es indispensable llevar calidad educativa a los contextos socioculturales críticos y de pobreza, con propuestas que no deben pasar por lo compensatorio, sino que atendiendo a la pluralidad existente se constituyan en elementos de dignificación y posibiliten la vigencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que viven en estos contextos. De lo contrario se termina proporcionando más de lo mismo.

Porque la educación de calidad parte de los valiosos saberes que niños y niñas traen consigo desde antes de ingresar a la escuela, toma en cuenta sus necesidades, dinamiza, facilita el aprendizaje de conocimientos, habilidades, valores y actitudes que le permitan mejorar su calidad de vida y seguir aprendiendo. Porque el derecho a la educación va mucho más allá del ingreso y la finalización del ciclo de la educación formal obligatoria. La educación es un derecho que se realiza en un proceso permanente.

---

19 Políticas públicas de la ANEP en el actual gobierno. Disponible en internet: http://www.anep.edu.uy/ANEP/presupuesto/motivos.htm.

20 Datos del Área de Investigación y Estadística de la Dirección de Educación del MEC. En: *Anuarios Estadísticos de Educación*.

Debate educativo nacional

La participación ciudadana

Ante la necesidad de impulsar cambios profundos en la educación uruguaya, las autoridades del gobierno y la educación pública están impulsando un Debate Nacional sobre Educación, cuya primera parte del proceso vale la pena sistematizar, deteniéndose en algunos de los aspectos que Serpaj considera más relevantes.

La educación nacional es una de las prioridades de la ciudadanía uruguaya. *"Es un derecho fundamental y universal cuyo ejercicio impulsa la realización personal, el desarrollo democrático de nuestra comunidad nacional y contribuye a un bienestar asentado en la más amplia justicia social. Debido al reconocimiento de su importancia, Uruguay pudo enorgullecerse en el pasado de contar con uno de los mejores sistemas educativos de América Latina. Sin embargo, distintas circunstancias determinaron que en las últimas décadas nuestra educación viera mermados tanto sus recursos como la calidad de los resultados obtenidos"*.(1)

Tomando como suyas estas consideraciones el gobierno, junto con la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y la Universidad de la República (Udelar), convocaron a *"una reflexión colectiva en la que toda la población pudiera participar para examinar los problemas actuales, proponer las orientaciones generales que la educación ha de tener en el futuro, y sugerir los medios para lograr que las condiciones materiales y profesionales de la educación se adecuen, no sólo a las aspiraciones y necesidades actuales del pueblo uruguayo, sino también a una visión esperanzada y solidaria de nuestra futura sociedad"*.(2) Para promover y organizar este debate el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), junto con la ANEP, la Udelar y la Comisión Coordinadora de la Educación, crearon la Comisión Organizadora del Debate Educativo (CODE), que fue presentada ante la opinión pública el 15 de diciembre de 2005.

Las funciones que se le asignaron a la CODE fueron:

1) Promover el más amplio debate educativo, asegurándose que se desarrolle en todo el territorio nacional.

2) Velar por la pluralidad y amplitud del debate, asegurando el respeto por la diversidad de opiniones.

3) Generar y fomentar las condiciones para el acceso, distribución y asimilación de los elementos significativos y necesarios para una participación conciente de la ciudadanía en el Debate Educativo.

4) Convocar y organizar un Congreso Nacional de Educación como espacio de síntesis y definición del debate ciudadano y como instancia de elaboración de bases para una ley de educación.

El libro blanco de la enseñanza

El maestro Miguel Soler Roca, miembro de la CODE, planteó que los destinatarios de las propuestas son cuatro: el Poder Legislativo, las autoridades públicas y privadas de la enseñanza y la opinión

---

1 Informe de la CODE proporcionado a Serpaj por el MEC en noviembre de 2006.
2 Ibíd.

pública. *"El documento final surgido de la CODE, debe ser el libro blanco de la enseñanza (...) La Ley de Educación sería muy difícil de hacer si se limitara a un esfuerzo del Poder Legislativo. Por eso hoy el Poder Legislativo tiene con la CODE, una radiografía con las discrepancias y acuerdos de la ciudadanía".*(3)

En sus inicios la CODE estuvo integrada por 22 personas que representaban a diferentes ámbitos de la educación (tanto pública como privada, con representación docente y estudiantil) y a los sectores político-partidarios representados en el Parlamento. Esta integración se mantuvo intacta hasta octubre de 2006 cuando resolvieron retirarse el profesor José Rilla (quien participó a título personal y como representante del Partido Independiente) y Juan Gabito Zóboli (representando al Partido Nacional).

El 23 de febrero se aprobó la creación de Comisiones Zonales y Departamentales. En las cerca de 60 comisiones, que funcionaron en todo el país, participaron docentes, estudiantes, profesionales, vecinos y trabajadores.

La CODE elaboró y aprobó un *Llamado a la participación Ciudadana: Convocatoria al Debate Educativo*, que fue presentado el 4 de abril en el Palacio Legislativo (y transmitido a todo el país por Canal 5, Televisión Nacional).

Se establecieron dos estrategias para realizar el debate: Asambleas Territoriales (convocadas y organizadas por Comisiones Zonales y Departamentales) y Encuentros Sectoriales (a nivel local convocados por dichas Comisiones). También se creó una página web donde se fueron colocando las convocatorias y resoluciones de la CODE, y de las comisiones zonales y departamentales, y una casilla de correo electrónico que recibió opiniones y propuestas, formuladas tanto a título personal como por parte de grupos y organizaciones públicas y privadas.

Para motivar y facilitar el debate, la CODE aprobó a fines de abril la Guía General de Discusión, una agenda de los temas a discutir.

También elaboró y aprobó un cronograma de actividades (que se fue ajustando durante el proceso), cuya finalización está pautada con un Congreso Nacional de Educación a realizarse entre los últimos días de noviembre y los primeros de diciembre.

Entre el 4 de abril y el 30 de setiembre se realizaron 617 Asambleas Territoriales, 458 en 171 localidades del Interior y 159 en Montevideo. Los Encuentros Sectoriales constituyeron la otra modalidad de participación en el debate educativo. Se contabilizó en total 32 encuentros de los cuales 27 fueron convocados por la CODE, mientras que los cinco restantes fueron llamado por otras organizaciones.

En estos encuentros se abordaron los siguientes temas: educación ambiental, educación de personas jóvenes y adultas, educación y arte, educación física, educación rural, educación en la primera infancia, educación primaria, secundaria, técnico-profesional, formación docente, educación universitaria, educación no formal, educación militar y policial, educación carcelaria, educación y cultura, lectura y promoción del libro, cooperativismo, infancia y adolescencia, educación, ciencia y tecnología, Derechos Humanos, educación y género, salud y vivienda, según el informe del MEC entregado a Serpaj.

La CODE aprobó la modalidad y características del futuro Congreso Nacional de Educación que fue convocado oficialmente por la ANEP, el MEC y la Udelar. Este congreso será de carácter nacional y

---

3 Miguel Soler Roca es maestro. Ex director del Núcleo Escolar de la Mina. Ex director de la División de Alfabetización, Educación de Adultos y Desarrollo Rural de la Unesco. Nota publicada en La República, 6/8/2006.

representativo (estará integrado por delegados, con voz y voto que representen a los colectivos reconocidos previamente por la CODE) y su funcionamiento será democrático y resolutivo en Plenario, en cuyas actas se dejará constancia de las posiciones minoritarias (cuando así sea solicitado por quienes participan del mismo).

La participación como herramienta

Los uruguayos en general opinan y realizan críticas acerca de muchos temas. Opinar y criticar no es igual a participar. Participar implica tener la posibilidad de proponer, de decidir y de ejecutar con posibilidades reales de generar cambios.

En este debate educativo participaron espontáneamente dirigentes políticos, personas relacionadas directamente con la educación y ciudadanos en general, que aprendieron acerca de la participación y del uso de su poder. Esta práctica no es común en el ejercicio de la ciudadanía democrática, tal como se la entiende comúnmente.

"El uruguayo no tiene una cultura de participación por lo tanto, eso se dificulta lo que para mi ha sido una experiencia inédita. No tenemos otra variable con la cual comparar este debate (...) El debate educativo desborda estructuras orgánicas por más que ellas hayan participado de ese debate, justamente apeló a la participación popular.(...) Por momentos avanzó, creció, se estancó, en algunos momentos tomó ímpetu, en otros tendió a desinflarse y obviamente ha sido un proceso desparejo en todo el país. El mapa que podemos hacer en una primera síntesis de ese primer debate no es para nada uniforme ni siquiera en un mismo departamento. Para mi fue novedoso el hecho que en el interior, el debate prendiera mucho más que en Montevideo y Canelones, así como en determinadas zonas o en algunos barrios de Montevideo, prendiera más que en otros. Uno acá tiene claro los roles, no estamos pretendiendo invadir una tarea, un espacio legislativo, pero sí proponer un espacio alternativo, que la discusión no quede solamente relegada a lo que puede ser la representación político-partidarias del ámbito parlamentario", dijo Carlos Barceló, dirigente de la Federación Nacional de Profesores de Educación Secundaria.(4)

Por su parte, para el profesor José Rilla *"la participación es algo difícil de evaluar. Si se hace una observación cuantitativa el resultado es mas bien pobre, pero no creo que tenga mayor sentido hacerlo así. Viene bien saber cuántas asambleas sectoriales y territoriales se hicieron, cuántos individuos participaron, cuántos documentos se presentaron, pero es apenas un indicador. Los otros asuntos son más difíciles de ponderar, tienen que ver con la calidad y la diversidad de los aportes"*.

El uruguayo *"tiene pánico a la diversidad y confunde la voluntad ciudadana con la voluntad de la mayoría. Las asambleas son escenarios ideales para ese filtro de diversidades. Uruguay no tiene una gran tradición de participación social en los asuntos como la educación. La gente delega todo en el Estado o el colegio privado al que envía a sus hijos cuando puede hacerlo. En términos generales creo que se involucran los que quieren proteger demasiado a sus hijos, o en el otro extremo, los que tienen una práctica de militancia. También conspiró contra la participación lo extendido de la agenda o guía (todo está en discusión, o sea: nada) y la falta de una propuesta concreta del gobierno"*.(5)

Otro de los integrantes de la CODE, Juan Gabito Zóboli, consideró que mien-

---

4 Carlos Barceló. Fragmento de la entrevista realizada el 3 de noviembre por Serpaj.

5 José Rilla. Fragmento de expresiones vertidas a Serpaj el 1 de noviembre.

tras se desarrollaban las asambleas *"tuvimos algunas señales de que si bien empezaban con fuerza después decaían, entonces algo estaba pasando. Una asamblea que arrancaba con 80, 100 personas y a la segunda vez iban 20 y a la tercera iban cuatro, daba la pauta de que algo estaba pasando"*.(6)

En algunos casos, dijo Gabito Zóboli, en la primera convocatoria había tres o siete personas, lo cual *"me parece que no es representativo. Yo admito el argumento que tantas veces se ha hecho que es mejor eso que la nada, por cierto, pero a la hora de clarificar el grado de representatividad consideré que se atendiera la información recabada durante el proceso. A tal punto se hizo así que yo en agosto propuse revisar el cronograma y posponer la realización del Congreso, para ganar tiempo, para ordenar y sistematizar toda la información de las asambleas territoriales (...) No hubo ambiente para hacer una evaluación ni para posponer el Congreso. La idea de organizar un debate nacional fue muy buena. En la implementación se desdibujó, en eso no hago implicación de buenas o malas intenciones, sino que es una realidad objetiva que la sociedad uruguaya no se involucró en la forma masiva que esperábamos"*.

Para el profesor Barceló *"el proceso es difícil imaginarlo al no tener un ritmo marcado, uno iba trazando líneas y objetivos hacia algo que no conocíamos. Desde lo que fue la planificación inicial, lo que fue la elaboración de la Guía General de Discusión. Todos los documentos desde la Guía que están saliendo de la CODE son producto de una negociación política, porque fue un proceso político en el buen sentido de la palabra. La Guía se fue elaborando en una subcomisión de apoyo técnico, consta de cuatro capítulos y a medida que se iba terminando un capítulo se presentaba en la CODE y ahí se hacían los ajustes y la aprobación. Toda resolución, todo documento, fue siempre fue aprobado por la CODE"*.

"Uno de los objetivos de este debate es que la educación pase a ser parte de la agenda política del país. En este país se habla más de fútbol que de educación. Debería ser una de las grandes prioridades. Lamentablemente la educación, yo siempre digo, es parte del paisaje de marzo. Es cuando empiezan las clases, se conoce que faltan profesores o edificios, cuando hay paros docentes, o movilizaciones estudiantiles o cuando hay violencia".

Algunos desencuentros y alejamientos en el camino

Gabito Zóboli explicó que su alejamiento de la CODE fue *"una decisión corporativa política, no personal"* ya que *"teníamos un compromiso y debíamos cumplir con ese ciclo. En todo caso luego habría un informe de mayoría y otro de minoría donde uno pudiera reflejar lo que quisiera"*. Si bien no creía que fuera *"un gesto político simpático irse antes de tiempo, la decisión se tomó"*, aunque *"no generé ninguna nota de renuncia"*.

Esta decisión estuvo motivada porque, durante el debate, *"quedó en evidencia que había preocupación por determinar la composición del Congreso, y por lo tanto la cantidad de votos y cómo se iban a tomar las decisiones (...) Lo que me inquieta es ver que la cosa se perfila a ver quién domina ese Congreso, como tendiendo a generar una instancia en la cual en función de ese resultado se pueda presentar en el día de mañana a la opinión pública determinadas propuestas que digan, señores, esto es lo que la sociedad uruguaya quiere en materia de educación porque es lo que la sociedad uruguaya debatió (...) En Argentina hubo un debate análogo pero fue planteado con una me-*

---

6 Juan Gabito Zóboli. Fragmento de la entrevista realizada por Serpaj el 30 de octubre.

todología diferente. El gobierno sugiere un cuestionario de seis preguntas y obliga a la gente a pronunciarse sobre esos ejes conceptuales y entonces tú de alguna forma lo encausás. El Partido Nacional se reserva para la instancia parlamentaria tener un proyecto alternativo o emitir su crítica en relación a proyectos que surjan". En tanto, el profesor Rilla, otro de los que se retiró de la CODE, consideró *"el regateo de delegados al Congreso"* como *"penoso demostrativo de que la cuestión crucial pasaba a ser quién gana, para después, algún día cercano, resolver quién manda".*

"Sacar un pronunciamiento político (en el sentido de acumulación de poder) de tal contundencia que hicieran difíciles o costosas las reformulaciones del Parlamento o de las autoridades de la educación, es un camino equivocado, con un gobierno débil, un camino que va a transformar a la educación en un campo de batalla. Mientras tanto, el sistema educativo corre de atrás y se cae a pedazos, hace años. En fin, no quiero participar en esta curiosa política del avestruz", dijo Rilla.

Por su parte, Barceló consideró que *"la representatividad al Congreso fue muy discutida. Este es el tiempo social, el tiempo político partidario va a venir próximamente y ahí se incluye el tiempo gubernamental y el tiempo de la oposición. Tampoco queríamos que la CODE se transformara en una batalla entre oposición y oficialismo. Los integrantes de la CODE participamos con voz pero sin voto. Se discutió y se resolvió que uno se ha ido transformando en un referente por el trabajo de estos meses. Eso nos hizo pensar que sí podíamos participar pero sin voto".*

Aprender a construir ciudadanía

En el Congreso se van a encontrar para trabajar en forma plenaria, un total de 1.776 delegados, 532 organizaciones y 1.234 asambleas territoriales. Además, participan 85 organizaciones nacionales.

Al día de cierre, el 30 de setiembre, fueron recibidos 373 documentos oficiales, no oficiales, personales y grupales.

Para el Serpaj esta experiencia recién está comenzando. Celebramos su realización como un primer paso en lo que a la educación respecta y afirmamos que los gobiernos tienen que garantizar la existencia de debates para todos los temas sociales, no como una concesión a la ciudadanía, sino porque ésta tiene el derecho a participar y a construir colectivamente las políticas públicas.

Los ciudadanos no vamos a sustituir la responsabilidad parlamentaria ni la responsabilidad del gobierno de la educación nacional. Los ciudadanos tenemos que encontrar formas de participar e implementar debates en una en busca de construir y desarrollar auténticamente la democracia.

Lo cual no implica que, por lo menos de modo implícito, el proceso parlamentario que nos espera para el próximo año, no se encuentre "comprometido" ética y políticamente a tomar en consideración los aportes que, de alguna u otra forma, la ciudadanía ha hecho en el marco de este debate educativo.

De lo contrario, se correría el riesgo de transformar este proceso de participación (con sus altos y sus bajos) en un sinsentido, quitándole sus connotaciones de aprendizaje social de construcción de participación y democracia.

Acceso a recursos, educación y salud*

En este trabajo se analiza la evolución reciente del país en tres dimensiones básicas constitutivas de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: acceso a recursos, salud y educación. Se considera el período 1996-2006.

El análisis de la situación de Uruguay en estas tres dimensiones se basa en indicadores propuestos en un trabajo previo. [1] Allí se define para diferentes dimensiones, un conjunto de indicadores en dos niveles. En el primer nivel se busca contar con un número reducido de índices que ilustre sobre las características centrales de la dimensión analizada. En un segundo nivel, se proponen indicadores que permiten comprender con mayor precisión la realidad involucrada, profundizando en algunos aspectos considerados relevantes.[2]

1. Acceso a recursos

Un indicador tradicionalmente utilizado para comparar el bienestar de la población en los países es el Producto Bruto Interno (PBI) por habitante. Luego de una década de crecimiento económico en Uruguay se verificó una fuerte caída de este indicador entre 1999 y el tercer trimestre de 2003, como resultado de la crisis que experimentó el país.

Este indicador presenta problemas para reflejar el bienestar ya que no contiene exclusivamente los ingresos que llegan a los hogares. Si se observa el ingreso promedio de los hogares en el mismo período, se encuentra también una caída pronunciada pero la recuperación se produce más tardía y lentamente (Cuadro 1).

Cuadro 1. Evolución del PBI y los ingresos de los hogares. 1996-2005

	PIB por hab. (US$ corrientes)	PIB por hab. ($ corrientes)	Índice de evolución del PIB por hab. (precios constantes 1996=100)	Ingreso per cápita ($ constantes 1996=100)
1996	6341	4212	100	100
1997	6663	5245	104	99
1998	6833	5963	109	129 (*)
1999	6359	6009	105	127
2000	6085	6135	103	125
2001	5610	6227	99	118
2002	3711	6573	88	102
2003	3388	7963	90	88
2004	4003	9575	101	90
2005	5080	10362	108	91

(*) El incremento en el ingreso de los hogares en 1998 obedece al cambio de marco muestral de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) realizado en ese año.
Fuente: elaborado en base a las estadísticas del BCU y a las ECH del Instituto Nacional de Estadísticas.

---

* Autores: Verónica Amarante, Gonzalo Salas y Andrea Vigorito. Investigadores del Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República.

[1] Amarante V., Arim R. y Vigorito A. "Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Una propuesta de indicadores para su monitoreo". En *Políticas públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR*. Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur (2004).

[2] En el Anexo se incluye un cuadro que resume las dimensiones escogidas y los indicadores de primer y segundo nivel presentados en este trabajo para cada una de ellas.

El estado de privación de la población suele reflejarse a través de los indicadores monetarios de pobreza. Sin desconocer la importancia de complementar el análisis con la consideración de otras dimensiones, en este trabajo se presentan indicadores monetarios.

Las razones son varias. En primer lugar debido a la importancia innegable del acceso a recursos, y específicamente al ingreso, en una economía de mercado. En segundo lugar porque Uruguay sale de una fuerte crisis que afectó significativamente el bienestar de los hogares y es necesario considerar indicadores que sean sensibles en el corto plazo para monitorear su evolución. En tercer lugar, debido a que el método ha sido ampliamente utilizado y existe información disponible para instrumentarlo. Se incluyen en el trabajo medidas de indigencia y pobreza.

La incidencia de la indigencia refleja el porcentaje de personas indigentes, es decir que viven en hogares cuyo ingreso per cápita no supera el valor de la Canasta Básica de Alimentos.

Mientras tanto, la incidencia de la pobreza refleja el porcentaje de personas pobres, o sea que viven en hogares con ingresos per cápita menores a la línea de pobreza.

Un indicador que complementa a los anteriores es la brecha de indigencia y de pobreza, el cual mide la "profundidad" de estas privaciones e indica la distancia promedio de las personas pobres al umbral establecido. Este último indicador se expresa en relación al valor de ese umbral. [3]

La incidencia de la indigencia ha sido históricamente baja en Uruguay. Un análisis de su evolución en los últimos años muestra un incremento significativo a partir de 2002, llegando a abarcar a 4% de la población en 2004.

En 2005 y en el primer semestre de 2006 comienza a descender. En tanto, la incidencia de la pobreza presenta un fuerte crecimiento a partir de 1999, alcanzando su máximo en 2004, cuando el 32% de las personas se encontraba en situación de pobreza (Cuadro 2). Las últimas dos mediciones disponibles indican un descenso de cinco puntos porcentuales pero aún así, su incidencia sigue estando en niveles muy superiores a los anteriores a la crisis

Cuadro 2. Incidencia y brecha de pobreza e indigencia. 1996-2006. Localidades de 5.000 habitantes y más

	Indigencia		Pobreza	
	Incidencia	Brecha	Incidencia	Brecha
1996	1,7	0,4	17,2	5,5
1997	1,2	0,3	17,3	5,2
1998	1,6	0,4	16,8	5,3
1999	1,2	0,3	15,7	4,9
2000	1,5	0,4	17,7	5,6
2001	1,3	0,3	18,8	6,0
2002	1,9	0,4	23,7	7,8
2003	2,8	0,7	30,9	10,4
2004	4,0	0,9	32,1	11,7
2005	3,5	0,9	29,4	10,6
2006 (Primer semestre)	2,4	0,5	27,3	9,2

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

Un análisis más detallado para los distintos grupos, muestra que la incidencia de la pobreza es similar entre hombres y mujeres, así como su evolución. Los niveles de pobreza son muy distintos para los diferentes grupos de edad, con tasas muy superiores entre los niños.

La evolución de la incidencia de la pobreza por edades ha sido diferente por subperíodos, en el total del período analizado la pobreza de los mayores de 59 años creció a tasas mayores que la de los niños, y el descenso detectado en las últimas dos mediciones es también más agudo para los adultos mayores (Cuadro 3).

---

[3] Esta medida supera alguna de las limitaciones de la incidencia de la pobreza, ya que si el ingreso de una persona pobre disminuye entre un período y otro, la brecha de pobreza aumentará. Nótese que esa situación no se verá reflejada en la incidencia de la pobreza, que no se modificará.

Las medidas de pobreza se ocupan de la evolución del bienestar en los estratos de menores ingresos. Para conocer las diferencias en los niveles de bienestar en toda la población se requiere analizar la distribución del ingreso. Esto pone de manifiesto que durante la crisis económica la sociedad uruguaya se volvió más desigual (Cuadro 4).

Cuadro 3. Incidencia de pobreza por sexo y grupo de edad. 1996-2006

	Varones	Mujeres	Menores de 5 años	Menores de 18 años	Mayores de 59 años
1996	17,4	17,0	35,7	30,6	5,3
1997	17,8	16,8	36,4	30,4	5,4
1998	17,1	16,5	34,7	29,5	5,7
1999	16,1	15,4	32,9	27,8	6,1
2000	18,4	17,1	37,7	31,0	6,4
2001	18,5	17,7	38,3	33,4	4,7
2002	23,8	22,3	46,6	40,5	6,5
2003	30,8	29,1	56,6	49,2	11,1
2004	31,7	30,5	56,5	51,4	12,0
2005	28,8	28,1	53,9	48,5	10,3
2006 (Primer semestre)	28,1	26,9	49,1	45,3	9,6
Variación					
2006-1996	61,6	58,3	37,7	48,3	81,1
2002-1996	36,7	31,4	30,6	32,7	23,4
2006-2002	18,2	20,5	5,4	11,7	46,8
2006-2004	-11,4	-11,9	-13,1	-11,8	-19,8

Fuente: elaborado en base a la ECH del INE

Cuadro 4. Desigualdad del ingreso. 1996-2006. Ingreso per capita de los hogares con valor locativo. Localidades de más de 5.000 habitantes

Año	Indice de Gini	Indice de Theil	Cociente ingreso promedio quintil inferior y superior
1996	42,4	32,2	9,4
1997	42,5	32,3	9,3
1998	43,7	34,3	10,2
1999	43,5	34,1	9,8
2000	44,3	35,7	10,3
2001	44,4	35,5	10,3
2002	44,6	35,9	10,3
2003	44,3	35,9	9,8
2004	45,1	37,3	10,6
2005	44,0	34,9	10,2
2006 (Primer semestre)	45,4	37,1	10,7

Fuente: elaborado en base a la ECH

Finalmente, el análisis del bienestar de la población debe complementarse con la consideración de las transferencias a las que accede (Cuadro 5).

Las transferencias contributivas públicas actuales son las jubilaciones, pensiones de sobrevivencia, seguro de desempleo y asignaciones familiares destinadas a trabajadores formales.

A su vez, las transferencias de ingresos no contributivas brindadas actualmente por el sistema público son las pensiones a la vejez, las asignaciones familiares y el ingreso ciudadano. No es posible desagregar la pensión a la vejez en la Encuesta Continua de Hogares (ECH) con la información previa a 2006, pero se trata de una prestación orientada fundamentalmente a los sectores de menores recursos.

En diversos trabajos se ha señalado que las transferencias públicas de ingresos están orientadas fundamentalmente a los adultos mayores. Así, más de dos tercios de los adultos de 60 años y más recibe pagos por concepto de jubilación o pensión.

El seguro de desempleo es cobrado por una proporción menor de los desocupados. En los años de crisis económica la cobertura alcanzó su punto máximo (6.2%). Esto obedeció a la dinámica del mercado de trabajo, ya que el desempleo se originó fundamentalmente en despidos y cierre de establecimientos.

Esta baja cobertura se explica por el peso de los desocupados que no eran asalariados privados, la importancia del des-

Cuadro 5. Transferencias públicas de ingreso según características de los perceptores y beneficiarios. 1996-2006. Localidades de más de 5.000 habitantes

Año	Prop. de mayores de 59 años que cobran pensiones o jubilaciones	Prop. de perceptores de seguro de paro en el total de desempleados	Prop. de hogares con menores de 18 años cubiertos por asignaciones familiares.*
1996	74,2	5,0	-. -
1997	74,9	5,3	-. -
1998	70,3	4,3	-. -
1999	69,4	4,7	-. -
2000	69,7	4,2	-. -
2001	78,7	5,7	29,8
2002	79,1	6,2	29,3
2003	79,1	4,6	28,2
2004	78,9	4,2	33,9
2005	78,5	4,3	50,8
2006 (primer semestre)	76,4	-. -	57,3

Fuente: elaborado en base a ECH del INE

* Antes de 2001 la ECH no identificaba de manera desagregada a las personas cubiertas por esta prestación

empleo de larga duración y finalmente, la incidencia de la informalidad entre los asalariados privados. Esta última parece ser la principal causa de la baja cobertura del seguro. [4]

Las asignaciones familiares cubren en la actualidad a más de la mitad de los hogares con niños. Esto se debe a las leyes aprobadas en 1999 y 2004 que expandieron el sistema hacia la población de menores recursos no amparada por el sistema formal.

Sin embargo, el monto de la transferencia es notoriamente bajo. Por ejemplo, representa el 10% del valor de la línea de pobreza INE (2002) en Montevideo.

La prestación por Ingreso Ciudadano es uno de los componentes del Plan de Atención Nacional Emergencia Social (PANES), cuya duración ha sido estipulada en dos años. Su población objetivo es el primer quintil de hogares bajo la línea de pobreza INE (2002) y en la actualidad alcanza a 74.500 hogares.

2. Salud

Uruguay tiene una elevada esperanza de vida si se lo compara con el resto de los países de la región, y en el período analizado continuó realizando avances en lo referente a este indicador.

La evolución de la esperanza de vida al nacer se vincula con la de la tasa de mortalidad infantil, que también presenta valores relativamente mejores en Uruguay que en el resto de los países de la región. En este indicador también se detectan mejoras en los últimos 10 años (Cuadro 6).

Cabe señalar que cuando la mortalidad infantil se ubica en niveles relativamente bajos, es más difícil conseguir avances en este indicador, en la medida que comienza a depender menos de aspectos básicos como el acceso a agua potable y el control de enfermedades ambientales, y más del avance de la medicina altamente especializada y el acceso a programas de medicina preventiva durante el embarazo.

Un aspecto que merece destacarse de estos dos indicadores es que los promedios nacionales que suelen analizarse esconden importantes desigualdades. Así, se ha señalado la existencia de diferencias significativas en la esperanza de vida cuando se compara el comportamiento de la mortalidad de la población uruguaya y la de ciertos colectivos específicos de mayor nivel educativo.

También la mortalidad infantil presenta importantes disparidades cuando se analiza por departamentos, e incluso entre los distintos barrios dentro de Montevideo, según datos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 2005.

La proporción de niños con retraso de talla es un indicador muy utilizado para reflejar la situación de salud de los países. El análisis de la información disponible sugeriría un descenso en los últimos años.

Sin embargo, deben realizarse algunas consideraciones al respecto. Por un lado, el indicador que se presenta no incorpora la situación de los menores que no realizan los controles en el Ministerio de Salud Pública (MSP), entre los que se incluyen los que no tienen ningún tipo de cobertura de la salud y por lo tanto son población de alto riego que no recibe atención médica.

Por otro lado, el traslados del sistema privado al público que se verificó durante la crisis económica llevan a que la población sobre la que se está realizando el monitoreo no sea siempre la misma. Podría haber una mayor representación de niños sin riesgo nutricional y esto de por sí haría caer el indicador.

---

[4] Amarante V. y Bucheli M. *Seguro de desempleo: un análisis actualizado*. Informe de consultoría preparado para el Banco Mundial (2006).

Cuadro 6. Indicadores de salud. 1996-2006

	Esperanza de vida al nacer	Tasa de mortalidad infantil cada 1.000 niños	Proporción de niños menores de 5 años con retraso de talla. *
1996	73.9	17.4	9.4
1997	74.3	16.3	s/d
1998	74.0	16.0	s/d
1999	74.0	14.4	s/d
2000	74.9	13.8	s/d
2001	74.9	14.4	12.7
2002	74.8	13.8	10.6
2003	74.9	15.3	S/d
2004	75.3	14.5	9.3
2005	75.6	14.2	S/d

Fuente: Proyecciones de población, MSP y elaboración propia en base a ECH
* Información de niños atendidos en Salud Pública

Tanto la esperanza de vida como la mortalidad infantil presentan diferencias entre hombres y mujeres. Las mujeres tienen una esperanza de vida considerablemente superior a los hombres, aunque la brecha ha disminuido en el período analizado (pasando de 8 a 7.4 años) ya que el incremento fue superior para los hombres.

A su vez, la tasa de mortalidad infantil femenina es inferior, aunque también para este indicador la brecha ha disminuido por la mayor caída de la mortalidad infantil en los hombres durante el período analizado (Gráfico 1).

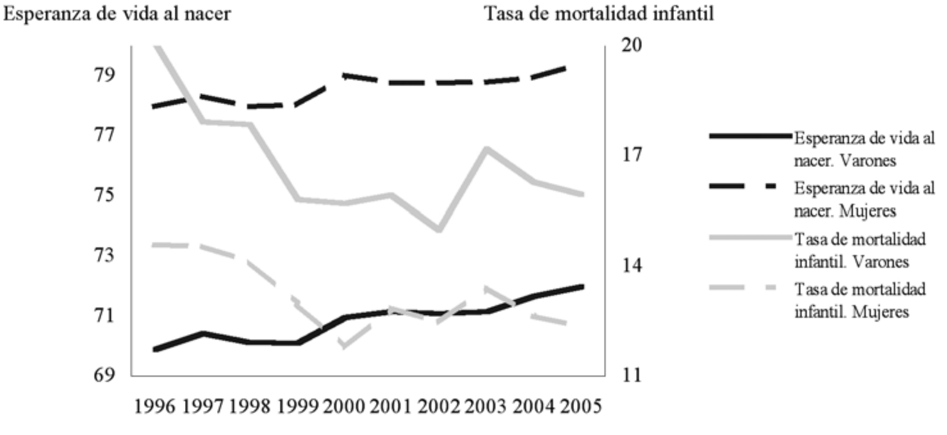
3. Educación

La tasa de asistencia a centros educativos de niños entre 6 y 17 años muestra un leve incremento a lo largo del período analizado, ubicándose en niveles altos que giran en torno al 90%.

Por otro lado, la proporción de mayores de 14 años sin formación oscila en niveles algo superiores al 1%, aspecto que refleja lo generalizado del acceso al sistema educativo.

Sin embargo, los años de escolaridad promedio de los mayores de 18 años no alcanzan a 9, lo que indica que la trayectoria

Gráfico 1. Indicadores de salud para hombres y mujeres



por el sistema educativo tiende a detenerse en los tramos intermedios de la educación media.

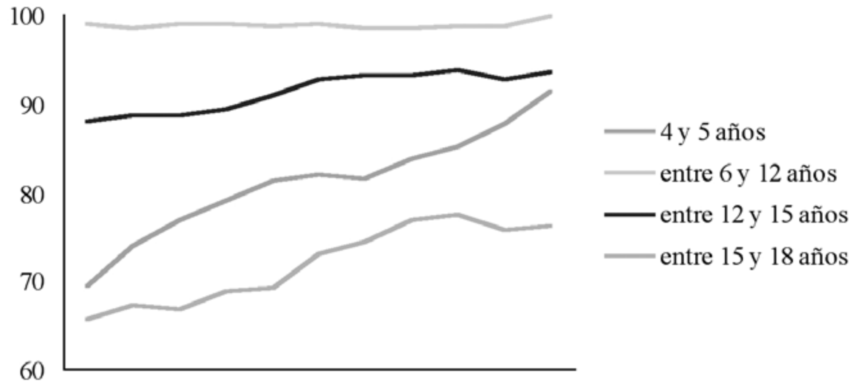
De todas formas, debido a los mayores niveles educativos de las cohortes más jóvenes, la escolaridad promedio de los adultos se incrementa en el período analizado (Cuadro 7).

Cuadro 7. Indicadores de educación. 1996-2006. Localidades de más de 5.000 habitantes.

	Tasa de asistencia a centros educativos de niños entre 6 y 17 años	Proporción de mayores de 14 años sin formación	Años de escolaridad promedio *
1996	89.2	1.8	7.6
1997	89.7	1.8	7.6
1998	90.0	1.9	7.8
1999	91.0	2.7	7.7
2000	91.4	2.4	7.8
2001	92.7	1.3	8.6
2002	92.9	1.1	8.7
2003	93.1	1.0	8.7
2004	93.6	0.9	8.9
2005	92.9	1.2	8.9

Fuente: elaborado en base a las ECH
* El incremento de escolaridad promedio y caída de mayores de 14 años sin formación entre los años 2000 y 2001 obedece a cambios en la forma de relevar esta información en la ECH

Gráfico 2. Tasa de asistencia a centros educativos por tramo de edad



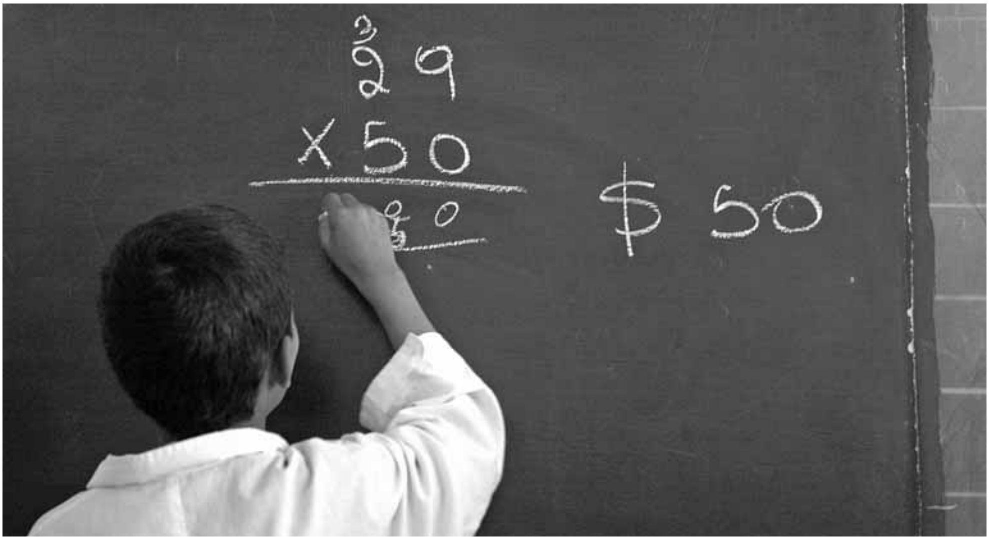


Foto: Artigas Pessio

El Gráfico 2 muestra de manera más nítida los aspectos recién señalados. Casi el 100% de los niños en edades comprendidas en el ciclo de la enseñanza primaria asisten a centros educativos. La asistencia decae con el tramo de edad correspondiente a secundaria primer y segundo ciclo.

Sin embargo, debe destacarse que el grupo etario comprendido entre los 15 y 18 años presenta un incremento sostenido en su tasa de asistencia en el período, particularmente entre 2000 y 2004. Este aumento se produce fundamentalmente entre los jóvenes de los quinitles de menores ingresos.

La falta de dinamismo del mercado de trabajo durante la crisis económica, así como la caída del salario real parecen haber incentivado la permanencia o el retorno de los jóvenes al sistema educativo, como señala el informe del PNUD.

Si bien no hay una tendencia marcada y podría ser presuroso realizar afirmaciones contundentes, en los últimos dos años del período, una vez superada la crisis económica, se percibe una caída en la tasa de asistencia de jóvenes entre 15 y 18 años.

Otro aspecto destacable es el notable incremento en la asistencia al sistema educativo de niños de 4 y 5 años en el período considerado. Esto es consecuencia de la implementación de la reforma educativa en lo que respecta a la ampliación de la cobertura del sistema público y su obligatoriedad.

4. Comentarios finales

Los indicadores monetarios de bienestar presentados en el trabajo reflejan claramente el fuerte impacto de la crisis económica sobre los hogares uruguayos. La información más reciente arroja indicios del comienzo de la superación de esta situación: el ingreso promedio comienza a recuperarse, y la incidencia de la indigencia y la pobreza muestran pequeñas reducciones. Sin embargo, Uruguay se enfrenta al desafío de reducir la incidencia de la pobreza, volviéndola, al menos a los niveles anteriores a la crisis.

En la salud y la educación Uruguay ha presentado, tradicionalmente, buenos desempeños y avances. Pero debe señalarse que, tanto en términos de esperanza de vida como de mortalidad infantil, existen importantes disparidades entre la población. En cuanto a la educación se destaca el avance en la extensión de la educación inicial, y los problemas de deserción en la educación media.

Dimensión	Indicadores Nivel 1	Indicadores Nivel 2
I. Ingreso		
I.1 Acceso a recursos	I.1 PBI por habitante	
I.2 Pobreza	I.2.1 Incidencia de la indigencia I.2.2 Incidencia de la pobreza I.2.3 Brecha de pobreza	**I.2.1 Incidencia de la pobreza por grupo de edad** **I.2.2 Incidencia de la pobreza por grupos de edad y sexo**
I.3 Distribución del ingreso	I.3.1 Cociente entre el ingreso promedio del 20% de mayores ingresos y el 20% de menores ingresos I.3.2 Indice de Gini	
I.4 Transferencias	I.4.1 Proporción de personas con edad superior a la de retiro que recibe pensiones I.4.2 Proporción de desempleados que recibe beneficio de desempleo I.4.3 Proporción de hogares pobres con niños que recibe transferencias destinadas a la infancia	
II. Salud	II.1 Esperanza de vida al nacer II.2 Tasa de mortalidad infantil cada 1.000 niños II.3 Proporción de niños menores de 5 años con cortedad de talla	
III. Educación	III.1 Años de escolaridad III.2 Tasa de analfabetismo III.3 Cobertura del sistema educativo	

Foto: Artigas Pessio

Niños

Un enfoque desde los Derechos Humanos*

Al nombrar a los niños y niñas en situación de calle se adjetiva (o encasilla) a un sector de la infancia en el cual el énfasis, pareciera estar puesto en las diversas miradas y discursos que sobre ellos teje la sociedad –a partir de la visualización de las diferentes estrategias de supervivencia que desarrollan– más que su condición de ciudadanos pobres.

Adjetivarlos como "*infancia en situación de calle", "infancia privada de libertad", "infancia desertora del sistema educativo*", "*infancia abandonada",* es una forma de diferenciar a aquellos niños *"normales"* de los que presentan *"problemas*", que deben ser atendidos. Esta es una forma de justificar la pobreza y la vulneración de sus derechos.

En el actual contexto social y político agregarle la adjetivación "*situación de calle*" o la de "*exclusión*" adquiere un especial interés político por parte del Estado y de los organismos internacionales encargados de la ejecución de diferentes programas para su solución.

Si bien somos concientes del "*problema instalado*" y de alguna manera nos sumamos a "*su solución",* no dejamos de cuestionarnos de forma crítica el cómo pararnos sin seguir estigmatizando, fragmentando y segregando.

En la coyuntura política actual se plantean acciones, y voluntades, para reducir los índices de pobreza e indigencia que sufre un amplio sector de la sociedad, a través del Plan de Emergencia Social (Pa-

---

* Autora: Bettina Salas. Educadora

nes) implementado por el Ministerio de Desarrollo Social (Mides). Aunque existen otros programas de atención a niños, niñas y familias en situación de calle en el marco del Programa Infancia y Familia del Mides y el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU).(1) Por eso, más que nunca "*debemos comenzar a pensar en políticas de garantía que establecen protección de derechos*"(2) y no dejarnos embaucar por propósitos loables, sin duda, pero que responden a las urgencias y demandas de un contexto socio-político determinado.

En un breve recorrido por la historia social y política uruguaya, tomando como referencia los distintos instrumentos legales internacionales y nacionales aprobados y ratificados por nuestro país, se pueden visualizar las diferentes concepciones sobre la infancia y su relación con la ejecución de las políticas sociales y educativas.

Tomar como referencia estos instrumentos legales nos posiciona desde el punto de vista jurídico en un marco ético irrenunciable, que habilita la desnaturalización de las situaciones de exclusión e injusticia social y define claramente las garantías y responsabilidades.

La normativa de Derechos Humanos es el marco pertinente en un momento social e histórico, en donde pareciera tomar fuerza la instrumentación de políticas compensatorias y focalizadas. Pero ¿hasta dónde estas políticas no dan permeabilidad y determinan la construcción de categorías que estigmatizan y fragmentan realidades más complejas?

La Declaración Universal de Derechos Humanos consagra que *"todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, y dotados como están de conciencia y razón deben confrontarse fraternalmente los unos con los otros"* (artículo 1).

Uruguay como Estado Miembro de la ONU se compromete y responsabiliza ante la comunidad internacional a promover *"el respeto universal a los Derechos Humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y a la efectividad de tales derechos y libertades"*.(3)

Ha sido una política de Uruguay ratificar y adherir a todas la Convenciones de Derechos Humanos, no sólo del Sistema Universal sino también del Sistema Americano. Además, a través de la ley Nº 13.751 Uruguay ratificó los Pactos Internacionales de Derechos Económicos y Sociales y de Derechos Civiles y Políticos.

En 1990, Uruguay también ratificó la Convención de los Derechos del Niño (CDN)(4) por la que el Estado asumió la obligación "*de respetar los derechos por ella enunciados y asegurarle su aplicación en todo el territorio del país, sin distinción alguna*" (artículo 2).

Además, el Estado se obligó "*a tomar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para hacer efectivos los derechos reconocidos en la Convención*" (artículo 6). Esto significa que Uruguay se comprometió a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar que las normas fijadas en la Convención se hagan efectivas.

Luego de un largo período en el que no se había logrado acompasar la normativa internacional con la nacional –quizás porque la infancia no era prioridad en Uruguay– el 8 de setiembre de 2004, el Estado aprobó el Código de la Niñez y de la Adolescencia (CNA). (5)

---

1 Este programa busca reinsertar a los niños y adolescentes en situación de calle en el ámbito social, familiar y comunitario para mejorar sus oportunidades de desarrollo y de integración social.

2 CILLERO. Miguel. *Aproximaciones sobre un nuevo marco conceptual de la Convención sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Segundo Encuentro Nacional de Educadores.* Montevideo. Ago. 1998.

3 Art. 55, literal c de la Carta de la ONU. Ratificada en Uruguay por Ley Nº 10.683.

4 A través de la Ley Nº 16.137.

5 A través de la Ley Nº 17.823.

Este Código constituye, además de un instrumento jurídico esencial en nuestro país, un símbolo de reconocimiento de la infancia como sujeto de derechos. No sólo se puso el tema “sobre la mesa” sino que comenzó a movilizar a la ciudadanía y desnudó las diferentes percepciones y concepciones que tienen los uruguayos sobre la infancia.

Un repaso a las políticas sobre la infancia

Si bien en el transcurso de la historia el cuidado de la infancia ha destacado a Uruguay entre los países de la región, es pertinente señalar cómo se han ido construyendo las concepciones de la infancia y su relación con la implementación de las políticas sociales.

En el Código Civil de 1868 queda claro, a nivel jurídico, la ubicación del niño en la sociedad, tomando como eje fundamental a la familia, ámbito normal para su desarrollo y crecimiento.

La intervención del Estado se aplica básicamente en los niños *“huérfanos y abandonados y delincuentes”*, constituyendo sus *“cometidos sociales en amparo a aquellos grupos sociales marginales de la sección fundamental del tejido social existente: la familia”*(6), y colocando bajo la órbita estatal los establecimientos públicos de asistencia y beneficencia existentes.

A nivel social se trata de continuar y reproducir los valores existentes en una sociedad que cuenta con una historia de dominación vigente. Por tal motivo la protección a la infancia se entrelaza con la promoción de la reproducción biológica y social, controlándose la procreación o, en caso contrario, promoviéndola cuando las familias no son extensas.

Por este motivo se promueve un fuerte protagonismo de la familia en la protección y cuidado de la niñez y un muy bajo protagonismo de los niños fuera de su cotidianeidad familiar.

No sucede lo mismo, sin embargo, con los niños transgresores a la ley penal, a quienes se los consideraba adultos a partir de los 12 años y, por tanto, recibían el mismo trato que los mayores de edad. De hecho, el amparo legal lo constituía el Código Penal de 1889.

Con la sanción del Código del Niño en 1934 se comienza a desplegar un modelo diverso de protección a la infancia, basado fundamentalmente en los avances científicos y en los nuevos problemas sociales emergentes.

El Estado intenta dar respuesta no sólo a los problemas de “*menores abandonados y/o delincuentes*”, sino a la infancia en su totalidad, con una fuerte intervención expresada a nivel jurídico en el Código del Niño y el nuevo Código Penal. A nivel social eso quedó reflejado con la creación del Consejo del Niño.

Tres componentes definían el rol del Estado a través de la implementación de políticas que reforzaban la educación: la educación formal, la educación física, y la educación para el trabajo.

El modelo educativo planteado para la infancia *“abandonada y/o desviada”* era la reeducación para una integración a la sociedad. Se partía de una concepción de la educación como un instrumento civilizador e integrador (¿simple coincidencia con el contexto actual?).

Correlativamente a esta concepción se descartaban las soluciones de tipo represivo para la infancia que cometía delitos (al menos a nivel jurídico), como se plantea en el artículo 34 del Código Penal: *“No es imputable el que ejecuta el hecho antes de haber cumplido la edad de 18 años”*.

Una de las experiencias instaladas en 1951 fue el denominado salario social infantil, que recogía los conceptos mencio-

---

6 Estado y Minoridad en Uruguay. Alvaro Portillo. Ed. Roca Viva. 1989

nados en el modelo: el lugar de la familia en la socialización del niño, el enfoque de la salud y la importancia de la educación primaria.

Este salario social infantil buscaba auxiliar económicamente a las familias que quedaban fuera del apoyo estatal (mediante las asignaciones familiares) evitando así el ingreso de los niños a las instituciones públicas.

Destacar esta experiencia acontecida durante 20 años en Uruguay –que involucró a 2.000 niños por año(7)– permite visualizar las políticas sociales en un contexto histórico. El Estado daba respuestas en las áreas que definía como elementos de cohesión e integración social, con políticas basadas en la centralidad del trabajo como estructurador e integrador de la sociedad junto a la familia y a la escuela.

También es pertinente para poder pensar lo que ha sido la instrumentación del Proyecto 300 con niños en situación de calle entre 2000 y 2005 y la implementación por parte del actual gobierno del Panes y el Fondo de Prestaciones Familiares en el marco del Programa Infacalle Fase II, *"con el fin de favorecer el logro de las metas planteadas en el trabajo con los núcleos familiares, y en la lógica de que los mismos asuman un papel activo en la superación de la situación de calle, se incluye en Fase II, el Fondo de Prestación a Familias (FPF)".*

Ambos modelos mencionados no incidieron en las causas del *"problema"* sino en sus consecuencias. Las llamadas políticas integradoras dirigidas a la infancia hicieron hincapié más que nada en la educación y reeducación de los niños con problemas en el medio social. Y pusieron énfasis en la represión de las conductas desviadas sobre la base de la protección de un bien superior.

Todo esto en el marco de un conjunto de leyes de la *"situación irregular, doctrina que entra a funcionar siempre que se den fenómenos de intervención del Estado y se presenta en la práctica cotidiana con las etiquetas de: menor abandonado moral y materialmente, en situación de riesgo, en peligro de adaptación social, o vagancia y mendicidad".*(8) La familia nuclear, ámbito en ese período de exclusiva e intensa socialización, comienza a perder significado y credibilidad a raíz de la economía neoliberal, los estancamientos productivos, la oferta y demanda, que producen cambios en los comportamientos de los individuos y los grupos.

La población que emigra hacia la capital en busca de trabajo, nuevas formas de sobrevivencia y de concepciones y estereotipos comienzan a alterar los valores socialmente establecidos hasta el momento. Así se comienzan a generar nuevas pautas de reproducción biológica y social que aíslan y separan la problemática de la infancia produciéndose la expansión de la pobreza.

Se manifiesta una polarización de la sociedad, quebrándose la homogeneidad social, económica y cultural. Una práctica social que hasta ese entonces consideraba al niño como objeto, justificando acciones tutelares, comienza a ser cuestionada (al menos en su discurso).

El cambio de paradigma

En este breve recorrido donde se menciona la existencia de diferentes documentos, tratados, declaraciones que abarcan a los Derechos Humanos, interesa particularmente detenerse en la CDN que marcó –al menos a nivel jurídico– un marco referencial distinto al hasta entonces existente, y comenzó a dejar "huellas" en la concepción de la infancia y en los profesionales que trabajan directamente con la misma.

---

7 Op. cit. 4

8 PEDERNERA. Luis. *Cambios doctrinales en el derecho de niños y adolescentes*. En: Revista de Ielsur. Dic. 1994.

El cambio de paradigma que expresa la CDN ubica a la infancia, ya no como objeto de diversas prácticas sociales, educativas o como "*un problema a resolver*", sino como personas con derechos y obligaciones específicas, constructora de su proceso como persona. Se considera a los niños/as como sujetos de derechos exigibles.

Partiendo de la concepción de que los derechos no son meramente convicciones personales o valores que algunos ciudadanos poseen sino que son normas que regulan las relaciones personales y sociales en una sociedad, se asume la responsabilidad de pasar de un enfoque intervencionista en las necesidades a un enfoque de derechos.

Entender las concepciones que tienen los adultos sobre la infancia adquiere especial relevancia para analizar las actitudes, comportamientos, formas de relacionamiento y prácticas que se establecen.

Al ratificar la CDN el Estado uruguayo se comprometió a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar un efectivo ejercicio de los derechos de toda la infancia.

Sin embargo, basta recorrer las calles y los barrios de diferentes lugares del país para corroborar que existen niños y niñas que no ejercen sus derechos, que viven en situaciones de pobreza y en procesos acelerados de exclusión social.

El dato de que cerca de la mitad de los niños y niñas uruguayas viven por debajo de la línea de la pobreza ha hecho notoria la vulneración de los derechos de la Infancia.

El Observatorio presentado por UNICEF en el año 2005 da cuenta de las fisuras existentes entre el deber ser (los derechos expresados en la Convención) y el ser (los datos de la realidad), señalando las brechas que se manifiestan en los indicadores de pobreza, de desigualdad en la distribución del ingreso, de desigualdad intergeneracional y de segmentación laboral.

El Comité de los DDNN(9) plantea 3 ejes que resumen la situación actual de la infancia en nuestro país:

- La reproducción biológica de la población de Uruguay está a cargo de los sectores en situación de pobreza, de los sectores excluidos del ejercicio de sus derechos, donde se concentra el 50% de los niños del país.

- Aumento del control penal sobre la infancia y la adolescencia. Existen datos sobre este incremento tomando como eje las detenciones policiales, la aplicación de la privación de libertad y la judicialización de los niños. Es interesante detenerse en este último aspecto para analizar la situación de calle y las prácticas sociales ya que entre 1994 y 2002 se registró un incremento del 165%.

- Las formas de (no) participación de la infancia, en las situaciones que afectan sus vidas y en los diversos ámbitos sociales.

Es bueno detenerse brevemente en los conceptos de fragmentación y segregación social aportados por Ruben Katzman(10) que dan cuenta de los componentes de la exclusión social: *"La segmentación es un proceso de reducción de oportunidades de interacción entre grupos o categorías sociales distintos (...) la segregación agrega a la noción anterior la intencionalidad de mantener las barreras que segmentan".*

El fenómeno denominado *"situación en/de calle"* refleja el rasgo más visible de la exclusión social. Estos niños, niñas y adolescentes existen desde que las familias pobres fueron cercenadas del ejercicio de

---

9 *Discriminación y Derechos Humanos en Uruguay. La voz de las niñas, niños y adolescentes.* 2004.

10 KATZMAN. Ruben. En: Exclusiones y ciudadanías. Ed. Frontera. 2003. p.p. 97-105.

sus derechos. La infancia inmersa en esta realidad comienza a buscar y transitar por los espacios que satisfacen sus necesidades y ante esta realidad los niños/as fueron institucionalizados, "*amparados*", escondidos, y sus familias responsabilizadas. Todo esto hasta que la pobreza dejó al descubierto la responsabilidad que aún no fue asumida por los últimos gobiernos.

No obstante la cantidad de niños y adolescentes en situación de pobreza (estimada en unos 380.000) no es correlativa con la que se encuentra en situación de calle, según un estudio realizado por la ONG Gurises Unidos en 2003.(11) Unos 7.840 niños, niñas y adolescentes viven Uruguay en situación de calle. En Montevideo y el Área Metropolitana la cifra se ubica en unos 3.100 niños y niñas.

Lo cuantitativo del "*fenómeno*" da cuenta expresamente de una "*situación*" por la que atraviesa una parte de la infancia pobre del Uruguay y no de una condición que la define.

"Limpiar la calle de estos menores"

Este año 2006 se ha visto invadido, desde su comienzo por diversas situaciones y hechos sociales que "*involucraron*" a niños y adolescentes en situación de calle.

Si bien los profesionales que trabajan desde hace años en "programas calle" saben que el verano es propicio para una mayor visibilidad pública de este fenómeno –debido a una mayor presencia de los niños y niñas en los espacios públicos– este año nos encuentra en un contexto político propicio para analizar la relación que se ha ido tejiendo socialmente entre los conceptos niños en situación de calle-peligrosidad-inseguridad publica.

La calle parece haberse convertido en un enorme monstruo que atrapa a los niños, niñas y adolescentes en la droga, la prostitución y la delincuencia. Por ende, toma relevancia un mandato social y cultural que establece "*sacar a los niños de la calle*". ¿Entonces seguimos disponiendo de la niñez y los adolescentes?

El discurso que articula la situación de calle con la pobreza y la peligrosidad comienza a instalarse y naturalizarse en la sociedad uruguaya.

Esta idea es manejada desde algunos medios de comunicación social en una doble caracterización. Por un lado, los niños pobres en "*riesgo*" a los que se debe reincorporar a los espacios sociales. Por otra parte aquellos quienes debido a la falta de incorporación y aceptación a las políticas sociales se los tilda de peligrosos. Para ellos se pide el mayor control, represión y medidas penales más severas.

La mirada de compasión, dolor y sensibilidad que establece el ciudadano ante la visión de un niño/a pobre, mendigando, metido en los tachos de basura, descalzo, falto de abrigo o durmiendo a la intemperie, se sustituye por el miedo: miedo al ataque, miedo a la violencia, miedo a la pobreza.

Durante 2006 la fórmula que la sociedad uruguaya encontró para resolver sus miedos fue solicitar mayores medidas de prevención, control y represión, así como también clamar por la reforma del Código de la Niñez en un sentido absolutamente regresivo.

Para ilustrar esto se transcriben fragmentos del acta parlamentaria cuando concurrió la Comisión de Inseguridad de Colón(12) a la Comisión de Derechos Humanos del Parlamento: *"Cuando noso-*

---

11 Cuantificación de niños, niñas y adolescentes en situación de calle en el departamento de Montevideo y Área Metropolitana. Gurises Unidos 2003.

12 Integrada por vecinos y comerciantes de ese barrio; luego se adhirieron residentes de otras zonas montevideanas y de las ciudades canarias de La Paz y las Piedras.

tros empezamos con el movimiento, una de las respuestas que obtuvimos del Ministerio del Interior fue mandar los Coraceros y los Pumas (las dos son facciones policiales especializadas en el choque). *No sé por qué, pero los barra brava los conocen, los menores también. En el centro de Colón, en los últimos tiempos, el problema se solucionó con esa sola medida, aunque no desapareció;* (el problema) *se habrá ido para otro barrio. Hay que solucionarlo de fondo. Con esto no estoy diciendo que hay que poner Coraceros, pero se solucionó el problema de forma inmediata".*

Los vecinos también dejaron constancia de que alguien debe hacerse cargo de esos niños, niñas y adolescentes: *"Muchas veces los padres no pueden hacerlo, porque en algunos casos están peor que sus hijos, pues se drogan tanto como ellos, pero alguien debe hacerlo. Pienso que se debe cortar esa cadena, porque a veces el padre es chorro* (ladrón), *el hijo es chorro y el hijo del hijo que va a nacer también lo será. Tenemos que hacer un esfuerzo entre todos para cortar esa cadena. A mí no me sirve que se diga que porque las cárceles están llenas o se van a llenar no se busque una solución. Ese será un problema a resolver por otra comisión u otra gente, pero lo que a mí me interesa es que la sociedad pueda caminar tranquila por la calle. Si una de las medidas que se debe tomar para lograr eso es sacarlos de la calle, que se tome. Después se verá cómo hacer cárceles para los más o menos peligrosos, o lo que sea. (…) Pero se debe tratar de sacar a esos menores de su ámbito, porque si vuelven a él, y sus padres no pueden hacerse responsables, reinciden. Entonces, nunca va a alcanzar nada, ni el dinero. Si no se hace un proyecto concluyente que pueda limpiar a la calle de estos menores. Y no se trata de marginarlos, sino de devolverlos a la sociedad."*

En este contexto se han generado durante el año debates, intercambios y foros entre autoridades del gobierno y de la sociedad, teñidos por la inseguridad pública y su relación con la niñez, en particular con los jóvenes en situación de calle.

Las respuestas del Estado y su posición frente a este debate han sido ambiguas. En el debate público y mediático ha estado involucrado principalmente el Ministerio del Interior. Esta misma cartera fue la que envió al Parlamento un proyecto de modificación del CNA, que significa un retroceso en las garantías ya alcanzadas por el país.

Por otra parte el Estado plantea: *"La existencia de los niños en situación de calle en una sociedad es una demostración del fracaso de la misma"* Debido a este fracaso a *" a la sociedad le cuesta mirarse en el espejo y le dice al gobierno de turno que saquen a esos niños y, nosotros como Estado, asumimos la responsabilidad y el compromiso para trabajar y que no hayan niños en la calle, pero no vamos hacer demagogia con esto y decir que los vamos a sacar en tres días (...) Nos fijamos reducir el 50% de los niños que permanecen en la calle"*(13).

Fue así que se formó un comité estratégico, en la órbita del INAU, cuya misión es definir nuevas estrategias para revertir la situación de calle de estos niños y adolescentes. El directorio del INAU invitó a las organizaciones civiles encargadas de la niñez en situación de calle que tienen convenios con el Estado y se formó un comité que, desde mayo de 2006, trabaja en cuatro grandes líneas:

1- Realizar un diagnóstico de las causas y factores que inciden en la situación de calle.

2- Analizar las respuestas institucionales ante este fenómeno.

---

13 Director del Programa Infancia y Familia del Mides, Julio Bango. Entrevistado en: Programa Primera Voz (1410 AM Libre). 27/10/06.

3- Analizar las coordinaciones y articulaciones existentes entre el Estado la Sociedad Civil.

4- Cómo se comunica la problemática de calle.

El INAU proyecta para diciembre de 2006 presentar las líneas político-estratégicas para abordar el problema de la infancia en situación de calle durante el periodo 2007-2009.

Si bien es de celebrar la conformación de este comité y sus objetivos, es oportuno considerar que la revisión y proyección de los cambios necesarios en las formas de intervención en este problema, necesariamente deberían incluir la participación del conjunto de los actores públicos y privados.

Se estima que unos 1.680 niños, niñas y adolescentes en situación de calle fueron atendidos por el INAU en 2006. De éstos 103 fueron atendidos por el Programa Calle (oficial), 935(14) por ONG's en convenios con el INAU y otros 650(15) fueron asistidos por organizaciones sociales en convenio con Mides-INAU.

Hay personas que necesitan de las prestaciones públicas para ejercer sus derechos, para nivelar sus oportunidades con el resto de la población. Pero el objetivo principal debe ser brindar las herramientas adecuadas para el ejercicio de sus derechos sin necesidad de estar inserto en un programa especial.

En el caso de los niños, niñas y adolescentes las políticas públicas deben estar dirigidas a la promoción y ejercicio de sus derechos y al de sus familias. Porque es imposible pensar una política pública de infancia sin incluir a los adultos que deben cumplir con la responsabilidad de criar a sus hijos.

La democracia tiene como deber formar y promover a sus ciudadanos. Aspiramos habitar en un país donde todos y todas quepamos, sin adjetivos, sin desigualdades, con nuestras necesidades plenamente satisfechas.

---

14 Datos extraídos del Colectivo Infancia del Sistema de Información del INAU.

15 Datos aproximados ya que no se brindó información oficial hasta la fecha.

Por un Uruguay libre de pobreza*

El Ministerio de Desarrollo Social y las políticas frente a la emergencia social

Con la llegada de la izquierda al gobierno nacional y a ocho intendencias departamentales Uruguay vive, desde marzo de 2005, un proceso de cambio sobre el que se han depositado múltiples expectativas. En un país con un tercio de su población en situación de pobreza, la nueva administración se ha visto enfrentada a atender y superar las urgencias de su gente.

La deuda económica y social que las nuevas autoridades identifican como una "pesada herencia" de gobiernos anteriores, es el contexto sobre el cual se han debido fijar las prioridades de los 18 primeros meses de gestión. La creación del Ministerio de Desarrollo Social (Mides) forma parte de esas primeras medidas de gobierno dirigidas a adecuar y modernizar las instituciones del Estado, para la mejor implementación de los planes del gobierno.

Parece necesario detener la mirada sobre este nuevo ministerio por ser el responsable de la implementación del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (Panes), desde el mismo momento de su creación. Es el que acoge, además, las instancias del Estado responsables de las políticas de niñez, adolescencia, juventud y mujeres.

Es el que deberá timonear el complejo proceso de pasar de políticas focales dirigidas a atender la emergencia social hacia un plan de políticas sociales integrales y de carácter universal, tal como la fuerza política lo comprometió en su plataforma electoral.

Y este ministerio es la institucionalidad del Estado que concentra la mayor cantidad de mujeres en cargos de decisión por designación política(1), lo que le asigna otra faceta de interés para el análisis de su gestión.

Este artículo lejos está de abordar todas las dimensiones de la gestión realizada por esta cartera desde su creación. Para ello se necesitaría de una rigurosa sistematización y análisis, que aún están pendientes. Fundamentalmente lo que se ha buscado en esta oportunidad es registrar -con la información oficial publicada- algunas de las acciones que desde allí se desarrollan, visualizar los impactos obtenidos hasta la fecha y reflexionar sobre lo gestionado para esbozar algunos de los desafíos que deben enfrentarse a corto y mediano plazo.

La importancia de las políticas sociales

La administración de izquierda, de acuerdo a sus propias manifestaciones, busca impulsar una propuesta integral de desarrollo que articule el desarrollo económico con el social, desde una noción de equidad y justicia que permita la construcción de una sociedad más inclusiva e integrada.

---

* Autora: Lilián Abracinskas, coordinadora ejecutiva de Comisión Nacional de Seguimiento (CNS) Mujeres por Democracia, Equidad y Ciudadanía. Co-coordinadora general de Mujer y Salud en Uruguay (MYSU).

1 De los 127 cargos de designación política en el gobierno, 27 son ocupados por mujeres (21,3%), siete de las cuales están en el Mides. *A un año de gobierno progresista. NO SON SUFICIENTES. Mujeres en altos cargos de confianza política. Mecanismos de participación social*. CNS-Mujeres, 2006.

"*Las políticas sociales de emergencia a corto plazo, como el Panes, han constituido el centro de un importante esfuerzo fiscal e institucional del gobierno que busca atender las situaciones de mayor vulnerabilidad. Es imprescindible sin embargo, procesar la reflexión y la elaboración de acciones vinculadas al sistema de protección social y al sistema de distribución que configure una sociedad inclusiva, más justa e integrada....* (pero) *es necesario repensar el estado de bienestar social en un formato adecuado al momento actual (...) Es urgente analizar a qué tipo de estado de bienestar social es posible apostar en el mediano y largo plazo".* (2)

En ese sentido el gobierno debe superar la fragmentación social por la que atraviesa el país, incorporar al sistema a miles de personas, al mismo tiempo que debe generar igualdad de oportunidades y condiciones para que, sin discriminaciones, toda la población pueda ejercer sus Derechos Humanos.

El presidente Tabaré Vázquez ha expresado que "l*a política social es la intervención de la sociedad sobre sí misma para orientar el producto del esfuerzo social hacia la satisfacción y realización de los derechos políticos, económicos, sociales, civiles y culturales de la gente".*

Las políticas sociales son asumidas entonces como componentes sustantivos de una estrategia de cambios, participativa y democrática donde el Panes es el principal instrumento de gobierno para lograr que las personas puedan salir de la exclusión social

El Mides se creó por la ley Nº 17.866 –del 21 de marzo de 2005– y es integrado al presupuesto nacional en el inciso 15. Dentro del proyecto de modernización del Estado, el nuevo ministerio sustituye al de Deporte y Juventud cuyas competencias serán compartidas con el Ministerio de Turismo (ahora de Turismo y Deporte).

Se incorporaron al Mides los institutos de la Juventud y de la Familia y la Mujer y el Instituto del Niño y Adolescente (INAU) se relaciona con el Poder Ejecutivo a través de éste.

Sin perjuicio de las competencias de otros ministerios y organismos del Estado, uno de sus cometidos es formular, ejecutar, supervisar, coordinar, programar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y planes en las áreas de juventud, mujer y familia, adultos mayores, discapacitados y desarrollo social en general.

Es el responsable de llevar adelante el Panes dirigido, por definición, a los hogares indigentes o en situación de extrema pobreza, población que, al comienzo de la actual administración, se estimaba en 200.000 personas.

Desde el principal plan del Mides, al comienzo de su implementación, se visitaron más de 180.000 hogares en todo el país. En marzo de 2006 habían sido incorporados 67.976 hogares lo que representa 297.830 personas(3) en situación de pobreza extrema. Un número que supera las cifras inicialmente estimadas.

Para atender las diversas situaciones de vulnerabilidad de la población incluida en el plan, el Mides cuenta con diferentes programas. Entre ellos se destacan:

El ingreso ciudadano. Transferencia monetaria de 1.415 pesos uruguayos (por mes y por hogar, ajustable cuatrimestralmente) dirigida a jefes y jefas de hogar. El o la protagonista (como definen las autoridades a la población beneficiaria del Panes) para percibir dicho ingreso debe realizar

---

2 Ma. Elena Laurnaga, coordinadora general de la Asesoría Técnica de Políticas Sociales de la OPP en el documento *Reforma social y desarrollo con equidad. Hacia un nuevo sistema de protección social*. Mar. 2006.

3 *Un año contribuyendo al desarrollo social*. Informe de gestión abril 2005, marzo 2006. Mides.

los controles médicos del núcleo familiar, asegurar la permanencia de niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo y realizar actividades comunitarias, en el proceso de construcción de las rutas de salida.

Rutas de salida. Conjunto de acciones de promoción social que buscan recuperar la capacidad de lecto-escritura y lógica matemática, la identificación de aptitudes y actitudes para el trabajo y el abordaje de la dimensión subjetiva, los derechos de ciudadanía y autoestima de la población involucrada**.** Se estima que este programa ha alcanzado a 32.500 personas en todo el país (7.550 hogares).

Emergencia sanitaria. Cobertura de atención en salud que prioriza a aquellos hogares y personas con mayores vulnerabilidades sociales y dificultades de accesibilidad económica, geográfica y cultural. Aproximadamente, 50.000 hogares del Panes han recibido el carné de compromiso sanitario que habilita el control para menores de 14 años y de mujeres embarazadas.

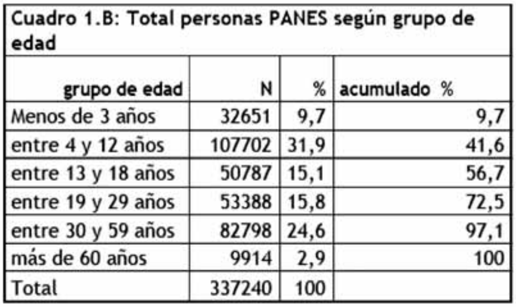
Plan Alimentario Nacional. Su principal cometido es apoyar y mejorar el acceso a alimentos en los hogares del Panes con presencia de niños, niñas, mujeres embarazadas o amamantando. Estas acciones se coordinan, fundamentalmente, con el Instituto Nacional de Alimentación (INDA), el Departamento de Nutrición del Ministerio de Salud Pública (MSP) y las intendencias municipales. Se concreta a través de transferencias directa de alimentos y/o con transferencias económicas(4), acreditadas por una tarjeta magnética que habilita la adquisición de alimentos en comercios adheridos.

Programa Trabajo por Uruguay. Su objetivo es contribuir al fortalecimiento sociolaboral de la población incluida en el Panes, ampliando las oportunidades educativas y laborales. A agosto de 2006 estaban trabajando a través de este programa 1.505 personas en Montevideo y 2.738 en el resto del país.

El Mides contó con un presupuesto de 1.812 millones de pesos uruguayos para llevar adelante el Panes y sus distintos programas durante 2005.

Los "protagonistas" de la emergencia social

Aproximadamente 300.000 personas están siendo beneficiadas por las políticas de emergencia social. La mayor parte de esa población se caracteriza por ser muy joven, los menores de 18 años son el 56,7%(5). Las mujeres también son mayoría y representan el 53 % del total.



Cuadro 1.B: Total personas PANES según grupo de edad

grupo de edad	N	%	acumulado %
Menos de 3 años	32651	9,7	9,7
entre 4 y 12 años	107702	31,9	41,6
entre 13 y 18 años	50787	15,1	56,7
entre 19 y 29 años	53388	15,8	72,5
entre 30 y 59 años	82798	24,6	97,1
más de 60 años	9914	2,9	100
Total	337240	100	

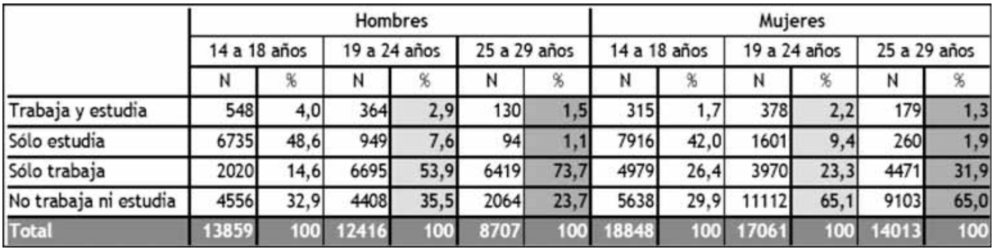
Cuadro elaborado por la Dirección
de Evaluación y Monitoreo del Mides

El 93% es población urbana, y en su mayoría, del interior del país (73.7 % de los hogares). En cuanto a los porcentaje por departamento, 26 % de esa población es de Montevideo, le sigue Canelones con

---

(4) El monto entregado va desde los 300 pesos a los 800 pesos mensuales para aquellos hogares con 4 menores y más, o con un mujer embarazada.

(5) *Perfil social de la población incluida en el Panes*. May. 2006. Disponible en Internet: www.Mides.gub.uy



	Hombres						Mujeres					
	14 a 18 años		19 a 24 años		25 a 29 años		14 a 18 años		19 a 24 años		25 a 29 años	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Trabaja y estudia	548	4,0	364	2,9	130	1,5	315	1,7	378	2,2	179	1,3
Sólo estudia	6735	48,6	949	7,6	94	1,1	7916	42,0	1601	9,4	260	1,9
Sólo trabaja	2020	14,6	6695	53,9	6419	73,7	4979	26,4	3970	23,3	4471	31,9
No trabaja ni estudia	4556	32,9	4408	35,5	2064	23,7	5638	29,9	11112	65,1	9103	65,0
Total	13859	100	12416	100	8707	100	18848	100	17061	100	14013	100

Cuadro sobre situación laboral y educativa de la población joven del Panes, Departamento de Evaluación y Monitoreo del Mides.

un 14% y entre el 3% y el 6 % se ubican los restantes departamentos del país.

El 45% de los hogares atendidos por el plan está constituido por parejas con hijos. Le siguen los hogares monoparentales (30%). Las jefaturas de hogar son mayoritariamente femeninas para los hogares extendidos, compuestos y monoparentales y en estos últimos las mujeres como jefas de hogar alcanzan al 95% de los casos.

La tasa de desocupación de la población atendida por el Panes es casi el doble de la tasa nacional, alcanzando el 21%. La mayoría de las ocupaciones son de carácter temporal.

El 66% de esta población vive en condiciones de hacinamiento y un 17% de los hogares no tienen servicio sanitario. El 54% tiene nivel educativo primario y es importante el número de personas que no cuentan con instrucción formal alguna (14%).

El 8 % de los niños y niñas entre 4 y 12 años y el 37% entre 13 y 18 no asiste a ningún establecimiento de enseñanza. Un alto porcentaje de jóvenes entre 14 y 29 años no estudia ni trabaja (39%).

"La distribución por edad y sexo, muestra que esta situación 'empeora' para las mujeres entre 19 y 29 años. Mientras que el 30% de las mujeres entre 14 y 18 años no trabaja ni estudia, el 65% de las mujeres entre 19 y 29 años se encuentra en dicha situación. Para los hombres que no trabajan ni estudian, en cambio, no se registra una diferencia tan considerable entre los distintos tramos de edades, como para el caso de las mujeres".[6]

Las mujeres jóvenes entre 14 y 29 que no estudian ni trabajan son 25.853, mientras que los varones en la misma situación son 11.028, una situación que amerita una reflexión en particular.

Una de cada 10 personas que viven en Uruguay está atendida por el Panes, lo muestra de la dimensión del problema y el enorme desafío que significa el trabajo a realizar para superar la situación.

Algunos desafíos identificados:

1. Las mujeres ¿están primero?

Los datos oficiales reflejan claramente que las mujeres y la población infantil y joven son los principales protagonistas de las políticas de emergencia social. Esto tiene una lectura positiva en el sentido de que las acciones de gobierno están siendo dirigidas hacia los sectores de la población en condiciones de mayor vulnerabilidad y cuyos derechos están siendo más violentados.

Esta ha sido una lógica de intervención característica de las políticas sociales dirigidas al desarrollo social en América Latina y el Caribe impulsadas por organismos nacionales y de cooperación internacional, desde hace algunas décadas.

Estas intervenciones han buscado incorporar a las mujeres, particularmente a las de los sectores de mayor pobreza, a los procesos de desarrollo promoviendo su participación y atendiendo sus necesidades inmediatas de sobrevivencia (necesidades prácticas).

---

[6] Op.cit. p. 18

Sin embargo, muy pocas de esas políticas resultaron ser exitosas en garantizar las condiciones necesarias para que las mujeres puedan alcanzar una participación social, económica, cultural y política que les permita desarrollar otros proyectos de vida, más allá de la división sexual del trabajo tradicionalmente asignada y de los roles estereotipados de género que las cristaliza en las tareas de reproducción biológica y social de la población.

Las mujeres llegan a ser el 80% de la población beneficiaria de muchos programas del Panes porque son las que están a cargo del cuidado y atención de los integrantes del hogar. Son ellas las que, mayoritariamente, perciben el ingreso ciudadano y las que administran las transferencias para la compra de alimentos que se les asigna por tarjeta electromagnética. Esto les da un manejo de los recursos económicos que las fortalecería en su autonomía para la gestión y administración de sus hogares.

En ese sentido estas acciones gubernamentales estarían siendo eficientes al responder a una realidad ineludible, y al ubicar a las mujeres en situaciones de vulnerabilidad como las principales protagonistas de sus intervenciones. dado que se encargan de gestionar los dineros para atender a sus hijos, controlar la salud, garantizar su educación, cuidar a otros integrantes del hogar y participar apoyando a la comunidad.

Esta política de emergencia social podría ser leída, entonces, como una de las principales acciones afirmativas hacia las mujeres de la actual administración de izquierda.

Sin embargo, al analizar la cantidad de mujeres jóvenes beneficiadas por el Panes que no estudia ni trabaja -y cuya principal tarea es la de ser madres probablemente como producto del destino, y no como el resultado de una real elección- queda claro que están cercenadas sus posibilidades de integración y proyección social en la medida que las políticas sociales no incorporen la igualdad de género y la integre en todas sus intervenciones, incluidas las de atención a la urgencia y emergencia social.

De no ser así estas mujeres no lograrán superar las situaciones de discriminación que las afecta de forma particular y las coarta en sus oportunidades de desarrollo. Las investigaciones con perspectiva de género y el movimiento feminista han demostrado y denunciado todos aquellos programas que naturalizan a las mujeres en su rol materno, porque contribuyen a convertir en desigualdades sociales lo que son diferencias biológicas. Además, algunos programas no reconocen en las mujeres sujetos de derechos y con derechos de gozar de todas las condiciones que les permitan ejercer las múltiples dimensiones de su ciudadanía.

Debe preocupar, a su vez, la poca presencia de los varones adultos como beneficiarios de las políticas de emergencia social y como partícipes de las responsabilidades domésticas y de la atención, cuidado y socialización de los hijos.

"Desde un enfoque de género, los padres de sectores pobres han sido invisibles para la política social. Existe sobre ellos un profundo desconocimiento, que es expresado cabalmente por los informantes calificados y es puesto en evidencia por el déficit de literatura especializada a nivel local. Este desconocimiento de la realidad del ejercicio de la paternidad y la configuración de las identidades paternas en las situaciones de extrema pobreza, habilita y alimenta representaciones estereotipadas y uniformizantes del ejercicio del rol paterno en dichos sectores, el cual aparece connotado por una práctica irresponsable y/o de ausencia en el cumplimiento de los deberes inherentes".(7)

---

7 Documento técnico del PNUD. *De paternidades y exclusiones. El lugar de los varones en sectores de pobreza extrema*. Güida, C.; Martínez, I.; Salles, G.; Scarlatta, L., Montevideo, octubre de 2006.

Sería recomendable que las políticas sociales incluyeran, motivaran y promovieran la participación de los varones en la tarea de deconstruir los modelos de masculinidad hegemónicos, habilitando otras formas de relacionamiento que les permita proyectarse más allá de los estereotipos sociales establecidos. Esto permitiría construir relaciones afectivas más igualitarias, equitativas y muy probablemente menos violentas.

La incorporación de la igualdad de género junto a las dimensiones socioeconómicas, generacionales, culturales y étnico-raciales es uno de los desafíos de todo gobierno que busque alcanzar la igualdad de oportunidades y derechos de hombres y mujeres.

Sin embargo, el Instituto Nacional de las Mujeres no integra el Concejo Nacional Coordinador de Políticas Sociales presidido por la Dirección Nacional de Políticas Sociales del propio Mides, Esta situación debería ser subsanada para poder garantizar intervenciones articuladas no sólo interinstitucionalmente, sino también dentro de las propias instituciones responsables de decidir el contenido de las políticas sociales y de implementarlas.

2. Participar, articular, potenciar esfuerzos

El gobierno de izquierda se propone desarrollar un fuerte liderazgo estatal, promoviendo espacios para la actuación de la sociedad organizada, recuperando y expandiendo las fortalezas adquiridas.

Al mismo tiempo, se propone generar a través de los programas un nuevo lugar para los beneficiarios, promoviendo su rol de ciudadanos en el proceso de integración social.

"La vigencia y consolidación del sistema político e institucional de la democracia uruguaya es un elemento sustancial para el proyecto progresista. En él deben confluir simultáneamente la libertad, la justicia y la participación efectiva de la población. Hasta el momento las reformas se desarrollan sobre la base de una extensa brecha entre, por un lado, expertos y políticos y por otro lado, ciudadanos. Predominan las propuestas reformistas de gabinete sin legitimidad social, en manos de cúpulas de políticos y expertos encargados de formular e implementar las reformas alejadas de la participación ciudadana. En ese sentido, creemos que es necesario plantear que la transformación del Estado deberá ser parte del proceso de avance hacia una democracia auténtica con mejoras radicales en la transparencia y permeabilidad de las decisiones, la construcción de herramientas estatales destinadas a reforzar el control horizontal y la participación ciudadana amplia y genuina en las decisiones y el control de lo que se hace".(8)

La recomendación de sumar esfuerzos para articular saberes y experiencias, no sólo surge del sentido común y de las intenciones de este gobierno, sino que está plasmada en distintas Convenciones y Conferencias del sistema de Naciones Unidas. Nadie cambia la realidad solo ni desde un solo lugar y, por lo tanto, se necesita la mayor cantidad de actores dispuestos a participar en la construcción de esa sociedad inclusiva, justa, equitativa y solidaria, tan anhelada.

Los mecanismos de diálogo entre sociedad civil y Estado son una de las formas de habilitar esa participación para el asesoramiento, la definición, el control, la implementación y/o la evaluación de las políticas públicas.

En esta administración se han creado

---

8 Documento emanado del IV Congreso Extraordinario del Frente Amplio, realizado en noviembre de 2003.

y/o reinstalado diversas comisiones y consejos en las diferentes dependencias del gobierno nacional y en los departamentales.

En el caso del Mides se constituyó el **Espacio de Diálogo Social** como instancia para el asesoramiento e intercambio de información y visiones entre dicha institución y las organizaciones de segundo y tercer grado de la sociedad civil.

El cometido de ese espacio es analizar, discutir y elaborar recomendaciones sobre las políticas sociales, articulando las propuestas de la sociedad civil con la planificación realizada por el Estado. Este espacio comenzó a funcionar en forma regular en noviembre de 2005 definiendo como agenda de temas para el año 2006, las rutas de salida a la indigencia, políticas de empleo, de infancia, de articulación territorial, educación primaria para adultos, políticas de protección social para el año 2008 y estrategias para el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil (para su participación en el diseño e implementación de las políticas sociales).

Del monitoreo realizado sobre el funcionamiento de este tipo de mecanismos en la actual administración, realizado por CNS Mujeres, durante 2005, se pudo constatar que muchos de estos espacios no han sido verdaderas instancias asesoras y de articulación efectiva entre sociedad civil y Estado.

Por otro lado, desde la sociedad civil existen múltiples organizaciones con diversas afiliaciones, intereses, características, dimensiones, propósitos y misiones que no siempre –y en general, en la gran mayoría de los casos– ni tienen una forma única de ser representadas ni de representarse. Así como tampoco existe una única forma de relacionamiento con el Estado.

Los vínculos pueden transitar por espacios de diálogo de carácter más político, por contrataciones para prestación de servicios (asesoramiento, consultorías, implementación de programas) o por una combinación de ambas opciones.

Durante 2005 desde el Mides se firmaron 91 convenios con organizaciones de la sociedad civil trabajando coordinadamente con 14 organismos públicos y 2.874 personas del Panes.

Esto abre todo un debate sobre los márgenes de autonomía de las organizaciones cuando los vínculos están mediados por contrataciones, o por asimilación a las estructuras partidarias, o por identificación absoluta con los planes de gobierno, o cuando los intereses corporativos se priorizan por encima de los intereses generales. El espacio para la discrepancia, para la crítica, para la reflexión, para el debate, no siempre encuentra canales propicios para su expresión.

De todas formas es necesario que las instancias de diálogo, de intercambio y de articulación se consoliden como procesos fundamentales de participación de la ciudadanía, de tal forma que dichos procesos alimenten sinergias y potencien la multiplicidad de intervenciones.

En términos generales esos *espacios propicios* para involucrar a las organizaciones sociales, como forma de asegurar voz política a los sectores vulnerables, son necesarios más allá de lo discursivo, dado que el producto de la negociación entre diversos actores políticos permite pronosticar mejores condiciones, para sostener acciones con impacto dentro de los tiempos que necesitan las políticas sociales para transformar la realidad. Tiempos que, en general, trascienden los asignados a los gobiernos de turno.

3. Y después que...

Antes de finalizar este artículo, importaría hacer una breve referencia a las pre-

Foto: PIAI

ocupaciones y debates que, desde diversos lugares, se plantean sobre cómo se logrará dar el paso de las políticas de emergencia social hacia las políticas públicas integrales y de carácter universal ¿Cuál es el modelo de país a construir?. ¿Cuál es el horizonte de los cambios?. ¿Qué tipos de ciudadanías se buscan promover?. ¿Qué grados de desigualdad y de inequidad se pueden tolerar?. ¿Qué está previendo el gobierno para dar dicho salto y enfrentar nuevos desafíos?.

"*Deben recuperarse dos nortes fundamentales e indispensables para un proyecto de izquierda: gobierno distributivo sobre el gasto social y gobierno social para mejorar la igualdad de oportunidades, la sustentabilidad generacional del país y la integración social. Si no lo empieza a hacer este gobierno de izquierda con mayoría parlamentaria simple, estamos condenados, ya que nadie será capaz de hacerlo, o bien por falta de capital político o bien por falta de interés político*".(9)

En principio, desde el Estado se ha convocado a un calificado grupo de personas expertas en políticas públicas con el fin de construir una Agenda de la Reforma Social para el Uruguay del siglo XXI, a partir de la cual generar instancias de reflexión y debate, con diversos actores sociales, académicos y políticos, de tal forma de poder trazar rutas posibles de cambio.

---

9 *Una izquierda adulta para un país de largo aliento: repensando el Estado Social en Uruguay*. Documento elaborado por Filgueira, F.; Fernández, J. Y Papadópulos, J. Mar. de 2006.

Algunas mejoras en el mundo del trabajo*

Antes de analizar los datos relevantes del mercado de trabajo es necesario aclarar que en 2006 el Instituto Nacional de Estadística (INE) realizó un cambio metodológico en la Encuesta Continua de Hogares (ECH), a partir de la cual surgían los indicadores del mercado de trabajo. Los principales cambios realizados son: la ampliación de la cobertura geográfica de la muestra y el cambio en el marco muestral. Así, la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA) de 2006 –de la cual se desprenden los indicadores laborales que antes relevaba la ECH– abarca a todo el territorio nacional. La muestra utilizada surge del Censo de Población, Hogares y Viviendas Fase I de 2004.

Esto significa que los datos del mercado de trabajo para este año 2006 –relevados a través de la ENHA– representan al total del país y no únicamente a las poblaciones de más de 5.000 habitantes, como sucedía anteriormente. Así, se incorpora a la muestra anterior aproximadamente un sexto de la población que antes no era relevada.

Sin embargo, esto tiene la desventaja que los datos anteriores a 2006 no son enteramente comparables con los de este año. Esto se explica en primer lugar, porque antes de 2006 no se contaba con datos para el total del país por lo que la encuesta nacional no es comparable con las anteriores.

En segundo lugar, porque aunque se continúan publicando datos sólo para poblaciones de más de 5.000 residentes, éstos provienen de muestras diferentes. Por ejemplo, en la ECH 2006 para poblaciones de más de 5.000 habitantes aparecen localidades que no se encontraban en la muestra anterior ya que en ese momento no tenían más de 5.000 habitantes y ahora los tienen. A su vez, se eliminaron algunas localidades que sí aparecían, al tener actualmente menos de 5.000 pobladores.

Indicios de mejoría

En lo que va de 2006 (1) el mercado de trabajo continuó mostrando algunas señales de mejora, tanto en lo que atañe al desempleo como a la calidad del empleo, principalmente en respuesta a la expansión de la actividad económica. Estas señales se venían presentando, aunque más moderadamente, desde 2005.

La **tasa de actividad**(2) para el total del país promedió el 60,5%, misma cifra que la exhibida en el mismo período por la tasa de actividad para las poblaciones de más de 5.000 habitantes. Esto representa un crecimiento de la tasa de actividad de 3,4% respecto a 2005(3), luego de haberse mantenido constante en los últimos años.

---

* Autora: Ec. Alejandra Picco (Instituto Cuesta Duarte, PIT-CNT)

1 A la fecha de cierre de este informe se cuenta sólo con datos para los primeros siete meses del año y proyecciones para el resto.

2 La tasa de actividad es la relación entre la población económicamente activa (PEA) y la población en edad de trabajar (PET), los mayores de 14 años para nuestro país. La tasa de actividad es por tanto, una medida de la oferta de fuerza de trabajo de una economía.

3 La tasa de actividad 2006 para poblaciones con más de 5.000 habitantes no es enteramente comparable con la de 2005 para poblaciones menores a 5.000 residentes, dadas las consideraciones metodológicas anteriormente realizadas. Sin embargo, tanto para la tasa de actividad como para el resto de indicadores se realizará esta comparación, en el entendido que es la mejor aproximación que se tiene.

Este incremento se explica por las mayores expectativas de los individuos, que salen a buscar trabajo y se reinsertan en el mercado laboral, esperando conseguir un empleo dado el importante crecimiento de la actividad económica que vive nuestro país.

Como es usual en Uruguay la tasa de actividad masculina para los primeros siete meses de 2006 fue bastante mayor que la femenina (71,3% y 51,5% respectivamente), aunque la tasa de actividad de las mujeres fue la que más creció en los últimos años, reduciendo así la brecha existente.

Por su parte, la **tasa de empleo**(4) en todo el país en lo que va de 2006 fue de 53,5%, mientras que para las poblaciones de más de 5.000 habitantes alcanzó al 53,2% de quienes estaban en edad de trabajar. Así, la tasa de empleo en los siete primeros meses de 2006 continúa creciendo moderadamente como lo había venido haciendo en años anteriores, aunque la aceleración en el ritmo de crecimiento es leve (casi 1% entre 2005 y 2004 y 3,5% entre enero-julio 2006 y 2005).

En 2005, la tasa de empleo para poblaciones de más de 5.000 habitantes trepó al 51,4% y se posicionó 2,9 puntos por debajo de sus niveles previos al inicio de la crisis de 2002 (en 1998). El Producto Bruto Interno (PBI) de 2005, en cambio, superó en 4 puntos porcentuales su máximo nivel de 1998.

En los primeros siete meses de 2006 el empleo pese a haber continuado creciendo, sigue ubicándose 1,1 puntos por debajo de su nivel de 1998. A su vez, el PBI continuó en crecimiento, superando incluso en los primeros trimestres de 2006 las expectativas de expansión.

En 2005 la lenta respuesta del empleo al crecimiento del PBI se explicaba por variadas razones, algunas de ellas de corte coyuntural o de corto plazo y otras de corte más estructural.

Dentro de los factores coyunturales que explicaban este comportamiento se destaca que hasta 2005 los sectores más intensivos en mano de obra, como son la construcción y el comercio, eran los que se venían recuperando más lentamente y se encontraban más lejanos a los niveles previos a la crisis.

Consejos de salarios y formalización del empleo

Otro factor determinante fue la instalación de los Consejos de Salarios y la discusión de las libertades sindicales, por la incertidumbre que ambos generaron para los empresarios.

Como factor de corte más estructural se observaba que en los últimos años la industria nacional había vivido un incremento importante de la productividad, el cual se había visto acentuado durante la crisis por la introducción de tecnologías ahorradoras de trabajo.

En 2006 la incertidumbre generada en torno a los Consejos de Salarios se mitigó, mientras que la discusión sobre libertades sindicales quedó saldada en la mayoría de los puntos, pese a que la conflictividad se mantuvo en niveles elevados.

De este modo, habría dejado de operar este factor como enlentecedor del crecimiento del empleo y esto explicaría fundamentalmente el acelere observado en la tasa de empleo.

Sin embargo, el resto de los factores continuó operando en los primeros meses de 2006. Es así que el sector de comercio, restaurantes y hoteles –pese a ser el que más incidió en el crecimiento del empleo en este período, junto con la industria– se encuentra todavía un 6% por debajo de su nivel previo a la crisis. La industria de la construcción está más alejada aún.

---

4 La tasa de empleo es la relación entre los empleados y la población en edad de trabajar y da cuenta, por tanto, la demanda de fuerza de trabajo de la economía.

Foto: Artigas Pessio

Otro factor que habría estado frenando el incremento de la tasa de empleo en 2005 y continuaría haciéndolo en 2006, aunque en menor medida, es la formalización del empleo. Los mayores controles realizados por la Dirección General Impositiva (DGI) y el Banco de Previsión Social (BPS), así como la reinstauración de los Consejos de Salarios, han fomentado esta formalización.

El importante número de altas al BPS es una muestra de esto. Sin embargo, no todas las altas registradas son nuevos puestos de trabajo que se crean, sino puestos de trabajo que se formalizaron (trabajo precario transformado en empleo sin limitaciones).

Este fenómeno estaría frenando la contratación de nuevos trabajadores. Es que en muchos casos ante la disyuntiva de contratar o formalizar a los trabajadores en negro el empresario opta por la segunda alternativa, rezagando así la contratación.

De cualquier modo, aún cuando la tasa de empleo en 2006 se encuentra por debajo de los niveles previos a la crisis, el número de ocupados es superior dado el aumento en el número de activos.

Los últimos datos disponibles de 2006 arrojan que el número de ocupados es de aproximadamente 1.200.000 personas, mientras que antes de la crisis esta cifra se situaba en los 1.180.000 trabajadores.

La caída del desempleo

La **tasa de desempleo**(5) para poblaciones de más de 5.000 habitantes cerró el año 2005 en un promedio de 12,2% anual y en los primeros siete meses de 2006 descendió a 12%, luego de arrancar los primeros meses de 2006 con tasas situadas en el entorno de 13%. (Ver recuadro)

Para el total del país, en cambio, la tasa de desempleo se ubica en 11,5%, lo que indica que el desempleo se redujo en las localidades más pequeñas y en las áreas rurales. Esto es particularmente cierto en las zonas rurales donde, según los últimos datos publicados por el INE, vive tan sólo

---

5 La tasa de desempleo relaciona el número de desocupados con la población en edad de trabajar (PET).

el 8% de la población total, y la tasa de desempleo es significativamente menor que la del país urbano.

En el transcurso de 2006 la desocupación en localidades pequeñas y rurales fue de tan sólo 9% (5,7% para los hombres y 14,6% para las mujeres). Esto evidencia claramente que en las localidades pequeñas, y en particular en las zonas rurales, el mayor generador de puestos de trabajo es el sector primario, seguido por los servicios.

Las bajas tasas de desempleo en estas zonas (en particular en las rurales) puede explicarse, en buena medida, por la importante movilidad que se registró desde el campo a las ciudades durante la crisis. Esta migración estuvo encabezada por quienes quedaron desocupados, expulsados en su mayoría del sector agropecuario. Esto significa que aquellos que aún residen en esas zonas son los que tienen trabajo.

Como resultado de la recuperación económica se observa en los primeros meses de 2006 una moderada disminución del desempleo. De esta forma continúa la tendencia de los últimos años en la caída de los niveles de desocupación.

Luego de alcanzar sus máximos en el año 2002 –epicentro de la crisis económica y financiera– con una tasa promedio anual del 17%, el desempleo disminuyó de manera importante en 2003 y 2004 (aunque en ese período la mayoría de los empleos creados fueron de muy mala calidad) y más lentamente en 2005.

Es así que la tasa de desempleo promedio en el período enero-julio de 2006 para poblaciones de más de 5.000 habitantes se encuentra aún, muy por encima de sus niveles de 1998, cuando la misma registró un promedio anual de 10,1%.(6)

Dentro del total de desocupados en el período analizado de 2006, el 80% son desempleados propiamente dichos, es decir, trabajadores que tenían trabajo y por alguna razón lo perdieron o renunciaron a éste, mientras que el resto son personas que buscan empleo por primera vez.

A su vez, el 42% de los desempleados son hombres. Pese a que la tasa de empleo de la mujeres viene aumentando más rápidamente que la de los hombres, el mismo comportamiento sigue la tasa de actividad. De esta manera el porcentaje de mujeres desempleadas se ha mantenido en el entorno de 42% entre 2004 y 2006. La tasa específica de desempleo femenina fue 15% promedio entre enero y julio de 2006, mientras que la masculina no llegó a los dos dígitos (9,5%).

Otro indicador de los avances alcanzados en el mercado de trabajo en el año, es la caída de la **duración promedio del desempleo**. Durante la crisis de 2002 la duración promedio del desempleo alcanzó, en algunos meses, la abultada cifra de 37 semanas. Esto significaba que aquel perdía un empleo o se insertaba por primera vez en el mercado de trabajo, ese año tardaba aproximadamente 8 meses en conseguirlo.

La duración promedio del desempleo en julio de 2006 se encuentra en 12 semanas, luego de comenzar el año con una duración promedio de 18 semanas, en enero (lo que concuerda con el alto desempleo de este mes). En 2005 la duración promedio del desempleo fue de 14,5 semanas En este indicador también se observa un avance con respecto al año anterior.

Pese a que se trata de un indicador que varía mucho con el tiempo, es destacable la importancia de la caída del mismo, dado el costo que representa la búsqueda de empleo en un contexto donde no se realizan políticas públicas de intermediación entre oferta y demanda de trabajo, excepto en algunos sectores.

---

6 En Uruguay se considera que el nivel de desempleo estructural se sitúa en el entorno del 10%.

Leve progreso en la calidad del trabajo

Finalmente en 2006 se continúan observando mejoras en la calidad del empleo. Del total de ocupados en este año, tan solo el 60,7% cuentan con un empleo sin restricciones. El restante 39,1% presenta alguna limitación en su inserción laboral: el 25,2% son trabajadores precarios que no aportan a la Seguridad Social, el 4,4% son subempleados y el 9,7% presentan ambos problemas al mismo tiempo.

Si se comparan los datos de 2006 con los de 2005 el porcentaje de subempleados ha permanecido prácticamente incambiado (lo que resulta llamativo dada la reactivación económica), el porcentaje de trabajadores precarios ha disminuido al igual que el de trabajadores que presentan ambos problemas. En términos generales la calidad del empleo mejoró ya que son más los trabajadores que se ven afectados por la problemática de no aportar a la Seguridad Social (precarios) que los subempleados.

De cualquier manera continúa siendo alto el porcentaje de trabajadores cuyo empleo presenta problemas, sobre todo de precariedad. Si al porcentaje de trabajadores precarios se suman aquellos que estando subempleados tampoco vuelcan aportes sociales (o como se denominan comúnmente “trabajan en negro”), se observa que en lo que va de 2006 el 34,9% de los ocupados no realiza aportes a la Seguridad Social.

Esto significa que casi 35 de cada 100 ocupados no genera ningún derecho en su trabajo. Más allá de la problemática que esto representa en el corto plazo, implica que en el mediano plazo un porcentaje importante de quienes trabajaron no van a ser beneficiarios de jubilaciones.

Como se señaló anteriormente la mejora en la calidad del empleo y particularmente la caída de la precariedad, analizada a través del número de altas mensuales al BPS, que superan el incremento en el número de empleados se explica por varios factores. Uno de los principales factores es el aumento de los controles gubernamentales. Otro, menos visible, son los Consejos de Salarios porque aún cuando no se realizan controles la puesta en marcha de este mecanismo han sido una importante fuente de presión para los empresarios que comenzaron a formalizar las fuentes laborales.

En conclusión, en lo que va del año, los principales indicadores del mercado laboral muestran señales de mejora, aún cuando se avanza lentamente y los datos relevados presentan una situación todavía levemente peor a la sufrida antes de la crisis de 2002.

Sin embargo, todas las mejorías observadas en el mundo laboral se explican básicamente por la reactivación económica, sin que se hayan implementado de manera importante políticas públicas de empleo. Esto indica, a las claras, que existe margen para que la situación mejore en la medida en que esto efectivamente suceda.

Capacitación y salidas alternativas

En 2006 el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) continuó llevando adelante cursos de capacitación en la órbita de la Junta Nacional de Empleo (JUNA). Sin embargo, estos cursos(7) aún siendo necesarios parecen insuficientes para resolver la problemática del mercado de trabajo, fundamentalmente cuando no son acompasados con políticas activas de empleo.

En esta materia el MTSS recientemente anunció la idea de instalar los denominados Centros Públicos de Empleos Territoriales (CEPEs), aunque no aclaró como se articularían los mismos con la propuesta productiva del gobierno.

---

7 Estos cursos se brindan principalmente a aquellos trabajadores que, sin haber perdido efectivamente su trabajo, se encuentran en seguro de desempleo y a otros grupos particularmente vulnerables.

Paralelamente, el Ministerio de Desarrollo Social (Mides) lanzó durante este año varios nuevos programas atendiendo al anunciado desmontaje del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) en 2007.

Además reeditó la experiencia de los programas “Trabajo por Uruguay” y “Rutas de Salidas”. Se trata de dos programas de fomento de emprendimientos productivos: Programas de Opción Productiva (POPs) y el programa de Fortalecimiento de Iniciativas Locales (FIL).

En el primer caso se pretende apoyar con capacitación y financiamiento a emprendimientos en gestación, privilegiadamente de perfil asociativo, surgidos de la población del PANES. En el caso del programa FIL se focaliza el apoyo a emprendimientos ya existentes e integrados por personas que, en su mayoría, no son beneficiarias del PANES.

Estas opciones, siendo sumamente valiosas, son factibles únicamente para una porción minoritaria de la población atendida por el PANES, lo que lleva a pensar que deberían buscarse otros mecanismos de inserción socioeconómica.

Adicionalmente, hay que tener en cuenta que las políticas de empleo se justifican no sólo en el contexto de un mercado de trabajo “deteriorado”, sino también en la marcada heterogeneidad que presentan los individuos al momento de enfrentarse a éste.

Es decir, aún cuando los indicadores promedio del mercado de laboral puedan estar mejorando, puede ocurrir, paradojalmente, que empeore la situación de grupos específicos de trabajadores. En particular las “habilidades” de los individuos al momento de buscar trabajo condiciona fuertemente su inserción futura, a la vez que estas aptitudes varían marcadamente entre las personas y dependen fundamentalmente de las posibilidades que tuvieron a lo largo de su vida (por ejemplo, para acceder a la educación).

De esta manera muchos trabajadores pueden acumular desventajas importantes en su inserción laboral, como por ejemplo por su baja calificación, y quedar sistemáticamente rezagados del mercado de trabajo. A menos que existan políticas específicas que lo prevengan.

Nueva metodología

La tasa de desempleo para poblaciones de más de 5.000 habitantes en enero, febrero y marzo de 2006 fue 13,8%, 13,1% y 12,5% respectivamente. Estas tasas son inusitadamente altas para esta época del año, cuando normalmente el desempleo tiende a descender por el aumento de demanda de trabajo que provoca la temporada turística, aún cuando por lo general estos puestos de trabajo son inestables y, en la mayoría de los casos, desaparecen cuando finaliza la temporada.

Sin embargo, a comienzos de 2006 el efecto fue contrario y se registró un incremento en la tasa de desempleo de más de un punto porcentual con respecto a los valores de diciembre. Esto se explica por dos factores básicamente. Por un lado, la oferta de trabajo crece en los primeros meses del año en la medida que más personas se ofrecen para trabajar. En segundo lugar, por el cambio metodológico realizado en la encuesta. La nueva muestra realizada para las poblaciones de más de 5000 habitantes incorpora a la encuesta localidades que antes no aparecían: en particular en Montevideo y los departamentos más ricos del país incorpora todas las localidades que se han ido formando de manera irregular linderas a la metrópolis (asentamientos, cantegriles, etc). Estas zonas se caracterizan por mayores tasas de desempleo y menos estabilidad en el empleo.

MESA DE COORDINACIÓN ZONAL TOLEDO

Foto: PIAI

Vivienda
Componente de la dignidad humana*

El derecho a la vivienda adecuada es un concepto que va más allá de contar con un techo. Es el derecho de todo hombre, mujer, joven y niño/a a acceder y mantener un hogar y una comunidad seguros donde puedan vivir en paz y dignidad. (1)

Es claro que para poder vivir en un hogar y en comunidad tal como plantea la definición, es necesario tener un lugar donde vivir. Este lugar es considerado generalmente el espacio material que tiene la vivienda. Sin embargo, es preciso definir los diferentes alcances del significado del derecho a una vivienda adecuada y sus dimensiones.

Existen diferentes instrumentos internacionales de Derechos Humanos que consagran este derecho, pero básicamente el Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC,1966), en su artículo 11, reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, e incluye como un derecho básico el acceso a la vivienda adecuada.

En 1991 la Observación General Nº 4 del PIDESC (2) revisó los diferentes elementos constitutivos que debe reunir una vivienda adecuada. Para ser adecuada debe reunir las siguientes condiciones:

Seguridad de la tenencia. Implica tener el control de lo que sucede con la vivienda. No implica la propiedad de la misma, puede ser distintas modalidades,

---

* Graciela Dede, arquitecta, integra el Equipo de Investigación del Secretariado de Social Watch cuya sede se encuentra en el Instituto del Tercer Mundo. Ivahanna Larrosa es Directora Ejecutiva de Amnistía Internacional-Uruguay e investigadora asociada del CIEDUR. El análisis y opiniones vertidas en este informe se realizan a título personal por las autoras.

1 Más información en: http://www.unhchr.ch/housing/

2 Las Observaciones Generales de los Órganos de Vigilancia de los Tratados son interpretaciones del contenido de los derechos consagrados en los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos que permiten identificar medidas para una implementación adecuada de los mismos. Existen dos observaciones con respecto al derecho a la vivienda específicamente: la N°4 y la N° 7. La lista completa de observaciones se encuentra disponible en: http://www.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm

como de uso y goce. Es un aspecto clave para todos los habitantes, especialmente para las mujeres.

Disponibilidad de servicios e infraestructura: Se relaciona con los servicios para la vivienda y también con el hábitat o entorno.

Posibilidad de manutención: Está relacionado con los gastos soportables para que no se vea comprometido el acceso a la vivienda.

Habitabilidad: Tiene que ver con las condiciones físicas, estructurales y de seguridad.

Accesibilidad: Debe ser accesible para todas las personas que en ellas habitan, existen necesidades específicas de diferentes habitantes y deben ser tomadas en cuenta a la hora de facilitar el acceso a la vivienda.

Ubicación: Se relaciona con el lugar donde se emplaza, de manera que no impida el desarrollo de otros componentes de los Derechos Humanos como, por ejemplo, la proximidad a los lugares de trabajo y las condiciones ambientales adecuadas, es decir, sin contaminación o zonas de riesgo.

Adecuación cultural: Una vivienda adecuada debe permitir la expresión de la identidad cultural de sus habitantes, desde el empleo de los materiales adecuados hasta la distribución espacial que respete y favorezca la realización de las costumbres, ritos y actividades, según la organización social.

Existen, asimismo, otras dimensiones que se relacionan y que deben considerarse en el acceso a la vivienda adecuada(3) como el *Acceso a agua potable, acceso a saneamiento, durabilidad de la unidad habitacional* y *área suficiente para vivir.*

Teniendo en cuenta la complejidad e interrelación de todos estos elementos se puede afirmar que el derecho a una vivienda adecuada debe enfocarse desde una perspectiva integral de los Derechos Humanos.

El derecho a la vivienda fue consagrado en la Constitución uruguaya mucho antes de la redacción de estos tratados internacionales y observaciones. El artículo 45 de la Constitución de la República consagra*: "Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa. La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin".*

Nuestro país firmó el PIDESC en febrero de 1967 y lo ratificó en abril de 1970 comprometiéndose desde entonces a velar por su cumplimiento y tener una legislación nacional acorde con los compromisos y obligaciones que de este Pacto se desprenden. En este sentido, el Estado contrajo una responsabilidad jurídica que implica respetar, proteger y realizar esos derechos en el marco de condiciones que le imponen las limitaciones de recursos, los antecedentes históricos y las características del entorno natural.(4)

El acceso a la vivienda, entendido como derecho humano, constituye una herramienta clave para la construcción de dignidad humana partiendo de la premisa básica de que todos los Derechos Humanos son indivisibles y existe una interrelación de los mismos.

El impacto de la crisis socioeconómica en la vivienda

Uruguay vive una situación socioeconómica, especialmente agravada desde la crisis de 2002, sin precedentes en su historia. En este contexto se han tomado diferentes medidas para la reactivación económica, a través de programas, planes

---

3 ONU-HABITAT. http://www.unhabitat.org/programmes/guo/documents/EGMfinalreport4Dec02.pdf

4 PNUD 2000. Uso de indicadores para exigir responsabilidad en materia de Derechos Humanos

	Viviendas en asentamientos	Hogares en asentamientos	Personas en Asentamiento	Población total	Porcentaje %
Montevideo	39.116	37.722	144.707	1.325.968	11
Interior	14.522	13.299	51.065	1.915.035	3
Total	53.638	51.021	195.772	3.241.003	6

Fuente: Relevamiento de Asentamientos, 2005–2006, Convenio INE –PIAI. Uruguay

y políticas. Como no podía ser de otra manera dentro de los mercados, la vivienda no quedó fuera de estos fenómenos.

En este marco han tendido a agravarse las condiciones de exclusión social y segregación espacial, con todas las secuelas que conlleva para la vida de los uruguayos. Cerca del 6% de la población vive en asentamientos precarios y otro porcentaje similar enfrenta problemas de tenencia segura de sus viviendas.(5)

El actual gobierno uruguayo ha definido a los Derechos Humanos como una de las líneas prioritarias y fundamentales de acción para el quinquenio. Reconocida entonces la vivienda como derecho, elaboró un Plan Quinquenal de Vivienda (2005-2009) cuyo objetivo es implementar políticas de vivienda que reviertan la situación de exclusión en la que vive más del 6% de la población del país (aproximadamente 196.000 personas).(6)

El diagnóstico de este plan quinquenal es claro para Montevideo, donde la población de los asentamientos informales crece a un ritmo de un 10% anual, al tiempo que los barrios centrales han perdido el 10% de su población entre 1985 y 1996. Un factor relevante en este vaciamiento es la cantidad de viviendas desocupadas, que en base al derecho de propiedad, permanecen "tapiadas", mientras que un gran número de personas no cuentan con una vivienda digna con servicios donde vivir.

El enfoque de derechos

La ciudad informal y sin planificación ha proliferado en toda América Latina en las últimas décadas, con consecuencias severas en el deterioro de la trama social, provisión de servicios e infraestructura y con serias implicancias en el goce de los derechos fundamentales.

Se puede hablar de la "informalización" de las condiciones de vida, donde no existen seguridades a mediano plazo, ni en términos de empleo, ni de vivienda, ni de acceso a la salud, etc.

Según datos publicados (7), ha habido un cambio cualitativo en la población de los asentamientos. Se ha detectando un aumento en el nivel de educación formal media de los/as jefes de hogar y una mayor inserción de su población en el mercado laboral, aunque el empleo sea de muy baja calidad.

Una gran cantidad de habitantes son antiguos inquilinos que no pudieron "soportar" los gastos de la vivienda, o mejor dicho de la ciudad formal (con lo que esto implica: gastos de alquiler, transporte y otros servicios).

Un alto porcentaje de la población de asentamientos cuenta, en promedio, con ingresos mayores a la de los antiguos "cantegriles", que directamente no participaba en el mercado laboral. Sin duda las condiciones de vida en los asentamientos son

5 Relevamiento de Asentamientos, 2005–2006, Convenio Instituto Nacional de Estadística (INE) y Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI). Uruguay.

6 Ibíd.

7 "Subsidiar alquileres sería más barato que regularizar los asentamientos". Entrevista a economistas Verónica Amarante y Marcelo Caffera. Diario El País, 22/1/2004.

inaceptables, a pesar de la mejora en la calidad de las viviendas.

Vivir en asentamientos pasa a ser una opción de subsistencia ya que el individuo o familia vive en peores condiciones, pero puede acceder a una mayor canasta del resto de los bienes.(8)

Ocupar resulta así una elección entre pocas opciones. A menudo acudimos a la criminalización de los ocupantes y el desprecio como individuos que no quieren pagar por lo suyo. Esta afirmación significa no entender las circunstancias socioeconómicas y a la ocupación como "último recurso" por no contar con mecanismos para su inclusión social.

Las intervenciones como obligación

Uno de los elementos clave dentro del enfoque de derechos está determinado por el Artículo 2 del PIDESC que plantea: *"Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la **cooperación internacionales**, especialmente económicas y técnicas, hasta el **máximo de los recursos de que disponga**, para **lograr progresivamente**, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos"*.

La cooperación internacional, la utilización del máximo de los recursos disponibles y la realización progresiva son componentes fundamentales, y obligaciones reconocidas internacionalmente a la hora de elaborar políticas y poner en marcha programas de vivienda. La obligación de favorecer y promocionar el acceso a la vivienda no debe ser entendida sólo como la construcción por parte de los gobiernos de viviendas gratuitas, sino que el gobierno debe hacer su mayor esfuerzo para garantizar el acceso a recursos y mecanismos que permitan vivir en una vivienda digna.

Por otro lado, la promoción de intervenciones del Estado en materia de vivienda, recalificación urbana y "creación de ciudad" así como los planes para promover el acceso a la vivienda rural deben tener en cuenta a los habitantes de la zona y darles la posibilidad de participación y autodeterminación.

Los tiempos institucionales y los individuos

En 2005 el capítulo sobre el derecho a la vivienda del Informe de Serpaj (9) retrató de manera muy gráfica la situación de la vivienda en Uruguay frente al nuevo escenario político y a un plan quinquenal que reconocía la complejidad social y territorial de la misma.

Allí se planteaba la problemática que constituían los Núcleos Básicos Evolutivos (NBE), en sus diferentes variables, como solución habitacional, las altísimas cifras de habitantes en asentamientos irregulares, el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) y sus dificultades para ser viable y el cooperativismo como asignatura pendiente.

Lamentablemente los tiempos institucionales son más lentos que las vidas de los individuos y, con leves matices, existen cambios muy discretos en las políticas de vivienda y en el cumplimiento del Estado con sus obligaciones.

Existen varios programas de diferentes instituciones que tratan estos temas. Sin embargo, la mayor preocupación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) parece ser los escasos recursos presupuestales. Según fuentes ministeriales el presupuesto de esa cartera y el "plan es hijo de la escasez".

---

8 Ibíd.

9 Vivienda. El cambio sin cambios tangibles. Arquitecto Raúl Vallés.

El dinero falta pero sobra, informaba un semanario capitalino sobre la ejecución presupuestal en materia de vivienda en 2005(10). El MVOTMA aseguró tener comprometido (por la administración anterior) hasta el año 2008 la casi totalidad del presupuesto. A la vez que los recursos escasean, fruto de problemas presupuestales del MVOTMA se devolvieron a Rentas Generales aproximadamente 20 millones de dólares por no haber sido ejecutados.

Los jerarcas de la institución argumentan que para el quinquenio será un objetivo "sanear" la institución, admitiendo tener problemas de ejecución presupuestal.

De esta forma, las obligaciones del Estado pasan a depender de los compromisos asumidos previamente y de la capacidad de ejecución "burocrática" mientras los uruguayos esperan que llegue la hora que el plan "teórico" pase a ser una realidad cotidiana en sus vidas.

El Plan Quinquenal de Vivienda plantea diferentes líneas de acción para favorecer el acceso a la vivienda. Frente a antiguas políticas de construcción de NBE como programa prioritario de vivienda, este plan prevé construir viviendas a través de las cooperativas, del Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda (SIAV), de los planes para pasivos, fortalecer el Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR) y el CREDIMAT, un programa de crédito para materiales surgido gracias a un convenio entre Alemania y Uruguay en 1983.

Las mujeres y el acceso a la vivienda

Por otro lado el PIAI –integrado ahora al MVOTMA– es una de las líneas de acción más fuertes en coordinación con otros ministerios. Dentro de estas coordinaciones se destaca el convenio recientemente firmado entre el PIAI y el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU).

A las situaciones ya mencionadas sobre las implicancias de contar con este derecho garantizado, en el caso de las mujeres debe tomarse en cuenta un factor importante como es la violencia de género.

Los problemas de acceso a una vivienda adecuada pueden significar una mayor exposición a la violencia que sufren las mujeres en la comunidad. Por ello es necesario identificar las situaciones y sus características para dar respuestas apropiadas que tomen en cuenta una realidad como la violencia doméstica.

El PIAI elaboró un documento sobre la situación específica de las mujeres(11) y en este sentido anunció varias acciones en conjunto con el INAMU, incorporando la dimensión de género en las acciones sobre el territorio y hábitat.

El objetivo general es el fortalecimiento institucional de género en el territorio para asegurar la participación activa de las mujeres en los procesos de integración socio-urbana, de manera de profundizar la democracia y avanzar en las relaciones de equidad.

Dentro de las actividades planteadas está la realización de talleres de promoción de derechos en los cuales la violencia doméstica y derechos a la vivienda, a la tierra y a la ciudad aparecen como principales ejes.(12) Esta experiencia se desarrollará en los departamentos de Salto, Paysandú, Río Negro, Tacuarembó y Rivera.

Otra iniciativa en marcha es el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos llevado adelante por el INAMU, un instituto dependiente del Ministerio de Desarrollo Social (Mides).(13) En este documento de trabajo, actualmente en

---

10 "Políticas progresistas de vivienda: revisar, repensar, rediseñar. Cinco años no es nada". Daniel Erosa. Brecha, 21/7/2006.

11 Disponible en Internet: http://www.piai.gub.uy/documentos/perfilmujeres.pdf

12 Proyecto INAMU-PIAI firmado en setiembre de 2006.

13 Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (2007-2011). Documento de trabajo, Set. 2006. Mides-INAMU.

proceso de consulta con las organizaciones de mujeres, se establecen distintas líneas estratégicas y objetivos para dar cumplimiento a las obligaciones del Estado en cuanto a la igualdad de oportunidades y derechos de las mujeres.

Entre los objetivos fijados en el documento se encuentran promover políticas sociales universales e integrales de combate a la pobreza poniendo énfasis en el empoderamiento y ejercicio de la ciudadanía de las mujeres que se encuentran en situación de exclusión social, indigencia o extrema pobreza.

Sobre las mujeres y el acceso a la vivienda puede mencionarse, las siguientes líneas estratégicas (LEI) establecidas:

LEI 13: Generación de medidas, programas o planes específicos hacia las mujeres jefas de hogar en situación de vulnerabilidad social.

LEI 21: Adopción de medidas que favorezcan el acceso a la vivienda de las mujeres en general y de las mujeres con personas a cargo y/o en situación de violencia doméstica en particular;

LEI 22: Generación de estudios de impacto de género en las políticas de desarrollo urbano, rural y territorial.

Sin vivienda, en la calle

Otra de las líneas de acción del Mides se relaciona con las personas en situación de calle, también llamadas los sin techo. La situación de calle no sólo implica la violación flagrante al derecho a una vivienda adecuada, sino a los demás derechos relacionados. Desde la visión integral de la que partimos la persona en la calle no sólo carece de vivienda sino que tampoco tiene asegurada su integridad física, salud y alimentación, entre otros derechos.

Existe una alta proporción de varones jóvenes dentro de esta población. Sin embargo,a menudo se encuentran familias que producto de desalojos terminan viviendo, o mejor dicho sobreviviendo, en la calle. Muchas de estas personas tuvieron su vivienda, fueron desalojados por atrasos en los alquileres, luego vivieron en pensiones y finalmente terminan en situación de calle.

Se calcula, muy a *grosso modo* que sólo en Montevideo más de 1000 personas viven en situación de calle. De este total alrededor de 320 duermen en la calle y alrededor de 800 pernoctan en refugios. A eso debe agregarse personas en hospitales y otros centros de cuidados no permanentes.(14)

No todas las personas que viven en la calle pernoctan en ella. A través del Mides se implementa el programa de refugios (de diferentes características) en general de carácter nocturno que dan soluciones puntuales, diarias y en horario acotado. Actualmente el Mides tiene proyectado ampliar la cobertura en número y característica de la población que atiende. Proyecta crear nuevos refugios para hombres mayores de 18 años, para mujeres mayores de 18 años, para familias y para mujeres con niños a su cargo en situación de calle al momento de solicitar el ingreso en el Centro de Derivación y Seguimiento.(15)

Aún existiendo refugios y en algunas ciudades contando con planes para el invierno como es el caso de Montevideo (coordinado por instituciones nacionales y municipales) no se evitó la muerte de personas a causa del frío. Consecuencia última de los derechos no garantizados.

Los grandes temas de este año

Fondo de Garantía de alquileres. Este fondo se concibió con el propósito de fa-

---

14 En octubre de 2006 se realizó el primer conteo en Montevideo. Datos difundidos por el Mides.

15 Disponible en Internet: http://www.Mides.gub.uy

cilitar *"el acceso a la vivienda a personas de escasos recursos, a jóvenes y a parejas jóvenes, para que puedan tener su vivienda"*. Según fuentes del MVOTMA el Plan Quinquenal de Vivienda incluirá una *"política de subsidios muy puntuales"* para la gente en *"condiciones de calle, mujeres golpeadas, o con desalojos"* y *"buscará un instrumento"* que permita *"alquilar viviendas a particulares"* dado que por ley sólo le permite *"actuar con las propiedades estatales"*. (16)

De acuerdo al convenio entre el BHU, el PIAI y la empresa ANDA el precio del alquiler no debe involucrar más del 20% del ingreso familiar y la población objetivo son núcleos familiares con ingresos de hasta 30 UR. (17)

Las cooperativas en su sitio. El movimiento cooperativista es uno de los "constructores" de hábitat social más fuerte de Uruguay. Gracias a este movimiento más de 20.000 familias encontraron una solución que va más allá de la vivienda, construyendo hábitat colectivamente(18). Durante 2006 se llevó a cabo una fuerte movilización social y urbana con manifestaciones callejeras, marchas por el interior del país, una fuerte aparición en prensa y presencia en sedes ministeriales.

Si bien el plan quinquenal considera al cooperativismo como un sistema a promover y potenciar como un actor pilar del acceso a la vivienda, a julio de 2006 no se habían otorgado préstamos para ninguna de las cooperativas que esperaban comenzar a construir. Sólo se habían continuado con compromisos del anterior gobierno.

La plataforma de reclamos del movimiento cooperativo se basó en la reestructura de deudas del BHU, nuevos préstamos para las cooperativas a construir, la creación de una cartera de tierras para vivienda y sobre todo la inversión para el desarrollo social.

Por otra parte, se generó una fuerte tensión entre el proyecto de Reforma Tributaria(19) y el movimiento cooperativo. En lo que refiere a las cooperativas el proyecto plantea la quita de las exoneraciones impositivas con las que tradicionalmente cuenta el sector. De esta forma deberían pagar el impuesto a la renta o al patrimonio como cualquier otra sociedad comercial.

La reestructura del BHU y la creación de la Agencia Nacional de vivienda. Desde 2002 el BHU, una institución estatal que maneja recursos de la comunidad, no presta dinero. Históricamente atendió los temas de vivienda de los sectores de clase media, y administró recursos como el Fondo Nacional de Vivienda.

A base de dineros públicos generó políticas que no satisfacían la demanda sino que generaban una oferta que "distorsionó" de manera variable el mercado y que acusó graves problemas de falta de transparencia y corrupción. En base a criterios fijados desde los valores del mercado, pero con el manejo indiscriminado de fondos públicos, el BHU se constituyó en una institución con altísimos costos de funcionamiento, con muy bajo nivel de retorno y con carteras de muy alto endeudamiento.

De esta forma, El BHU construyó ciudad y brindó en muchos casos malas soluciones de vivienda a la clase media uruguaya que llegó a pagar más del doble del costo de su vivienda, mientras el banco seguía traspasando un alto porcentaje de sus fondos a los especuladores inmobiliarios y a las empresas constructoras.

En 2006 el gobierno se centró en un proyecto de reestructura del BHU y presentó un proyecto de ley que busca crear

---

16 "Poder Ejecutivo prepara medidas para dinamizar el mercado de alquileres" Búsqueda, 4/10/2005.

17 Disponible en Internet: http://www.piai.gub.uy

18 Por información más detallada ver informe Serpaj 2005. p.155.

19 Presentado por el Ministerio de Economía y Finanzas, plantea como objetivos principales la justicia, eficiencia y coherencia con el estímulo a la inversión productiva. Más información: www.mef.gub.uy/reforma_tributaria.php

la Agencia Nacional para la Vivienda que en su arácter de órgano no bancario, se encargará de recuperar deudas y renegociar pagos de la cartera pesada del organismo, además de ejecutar las obras públicas proyectadas.

La lucha por el fondo. El Fondo Nacional de Vivienda (FNV) se nutre, en su mayor parte, de lo recaudado de activos y pasivos y no se vuelca –o se hace en escasa proporción– respecto a esa recaudación. Con mayor o menor énfasis los ministros de Vivienda han disputado que se vuelque al FNV lo que corresponde por ley. Nunca se ha vertido el total y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) ha reconocido que tiene una deuda con el MVOTMA. El MEF venía depositando en una cuenta (con cifras nada despreciables) del BROU lo no volcado al MVOTMA. Sin embargo, al parecer este ministerio no está autorizado a disponer de estos fondos. El MVOTMA administra y decide sobre aquello que efectivamente es asignado por el MEF.

Desde el punto de vista legal se está desde hace años frente a una violación del Artículo 81 de Ley Nacional de Vivienda (N° 13.728) a través de la cual se creó el FNV. Si bien es verdad que generalmente, para tener las manos libres a la hora de asignar recursos presupuestales, no se determinan destinos para los impuestos, cuando existe un destino éste debe ser respetado.

De ahí que resulta equivocado decir que no existen recursos para la vivienda. Los recursos están asegurados por ley y sigue siendo un tema de lucha de los actores de la sociedad civil hacer respetar la asignación de estas partidas de dinero.

Familias sin viviendas y viviendas sin familia. El mercado por sí solo no da soluciones a todas las situaciones, ni es garante del cumplimiento de los derechos sociales. Por ello el rol del Estado es regular y solucionar situaciones que atentan contra el goce de derechos como los habitacionales. En este sentido, uno de los temas a mencionar sobre el déficit de viviendas y el acceso a las mismas se relaciona con la incidencia de los inmuebles desocupados y las situaciones que los caracterizan.

Al combinar la falta de viviendas para las familias con las que están desocupadas (potencialmente utilizables) este déficit se transforma en superávit, según recientes estudios del INE en materia de carencias habitacionales.

Según la siguiente tabla si se analizan las viviendas requeridas por los hogares uruguayos, el parque habitacional disponible alcanzaría para cubrir y superaría la demanda. Se estima que existen 55.327 viviendas desocupadas sin uso específico y en buen estado, casi 24.500 viviendas más que en 1996.[20]

Descomposición del déficit habitacional, Uruguay (1996-2004)

	Viviendas 1996	**Viviendas 2004**
Déficit total	**40.683**	**-7.390**
Déficit de allegamiento	**32.654**	**27.949**
Déficit de calidad	**79.412**	**75.321**
Viviendas desocupadas potencialmente utilizables	**67.292**	**114.751**
en alquiler, venta, construcción o reparación	38.751	63.674
Sin otro uso	30.916	55.327
Ajuste obsolescencia y calidad	-2.375	-4.250

Fuente: Déficit habitacional y capacidad de acceso a la vivienda en Uruguay. Mayo 2006

---

20 Casacuberta & Gendelman. Déficit habitacional y capacidad de acceso a la vivienda en Uruguay, mayo de 2006.

En este estudio de Casacuberta y Gendelman se sugiere que un foco importante de la discusión de política pública debe estar antes que en la construcción de nuevas viviendas, en la canalización de las viviendas ya disponibles al mercado formal y en la generación de instrumentos que faciliten resolver el descalce entre oferta y demanda.(21)

Sin embargo, librada esta situación a las leyes del mercado, nada asegura que estas viviendas sean una solución en sí misma para los sectores que la requieren, si consideramos que los costos de vivir en la ciudad son mucho más altos que la informalidad. Y más aún si no se cuenta con otras políticas de subsidios para que estos grupos puedan volver, integrarse y permanecer en la ciudad.

Mecanismos e instrumentos desde el Estado

Promover y asegurar el cumplimiento de los Derechos Humanos y en especial los DESC implica llevar a cabo medidas por parte de los gobiernos y asegurar mecanismos positivamente. Es decir, tomando por caso la vivienda, no solo basta con impedir que los actores en materia inmobiliaria realicen ciertos movimientos o procesos sino también intervenir para asegurar que las decisiones políticas, económicas o de instituciones no estén afectando los derechos de ciertos grupos de individuos.

Si bien el derecho a la propiedad privada está garantizado, también se garantiza el derecho a la vivienda adecuada y la subordinación del primero a intereses generalizables. Por ello, el Estado cuenta con distintos mecanismos que limitan las acciones sobre lo que un particular o grupos privados pueden hacer con sus bienes. Es así que entonces pueden limitar el tipo de uso, los tiempos de desocupación o su libre deterioro por interés especulativo de los propietarios.

En Uruguay existe desde siempre una tensión entre el derecho a la propiedad privada (consagrado en el artículo 32 de la Constitución) y el derecho a la vivienda adecuada. Es decir existen situaciones de "aparente" conflicto entre estos derechos, pero este problema debe ser abordado desde la perspectiva de la subordinación del derecho de propiedad a intereses generalizables. El artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala que *"toda persona tiene derechos al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social (…) Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.*

El Estado tiene entonces la posibilidad de regular y poner limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad privada tomando en cuenta su función social. Estas potestades *"constituyen un elemento crucial para dar cobertura a políticas públicas dirigidas tanto a generalizar el derecho de acceso a una vivienda digna como a evitar actuaciones de particulares o poderes privados que puedan resultar lesivas para el ejercicio de ese derecho"*.(22)

Sin embargo, en Uruguay no existe una normativa específica sobre el tiempo máximo para tener una casa vacía. La regla es que el dueño/a de una propiedad puede disponer de ella como quiera mientras esto no "genere consecuencias negativas".

En cuanto a la expropiación, está regulada por la Constitución y por determinadas leyes. Dentro de los justificativos para expropiar no aparece referencia a la desocupación de un inmueble, ni por el hecho de no cumplir una función social. Algunas experiencias a nivel municipal o

21 Ibíd.

22 Gerardo Pissarello, Vivienda para todos: un derecho en (de) construcción, Barcelona 2004.

nacional de otros países atacan estas situaciones por ser propiedad "improductiva". Es así que por la vía de **impuestos se sanciona el carácter no-social de la vivienda**. En Uruguay hasta el presente existe solamente el **impuesto al baldío**, única herramienta que se ha utilizado dentro de una gama posible de mecanismos gubernamentales para castigar este hecho.

Permitir que los inmuebles vacíos se deterioren, convirtiendo la vivienda en "moneda de cuño", atenta contra el derecho a la vivienda. Por lo que el Estado debe cumplir un rol regulador para el beneficio de toda la sociedad y no de unos pocos. Esto no implica desconocer los derechos de los/as propietarios, sin embargo, este derecho debe ser regulado, en la medida que interfiere en el derecho básico de acceso a una vivienda. La sociedad tiene derecho a exigirle **mayor corresponsabilidad y evitar la especulación con un bien social** (de la misma forma que el Estado interviene en el precio de servicios considerados esenciales o básicos como agua, luz, etc).

La **recuperación de la plusvalía urbana** es otro mecanismo posible a explorar como regulación del gobierno. El precio del suelo es una variable fundamental en la vida de la ciudad, el mercado inmobiliario genera ganancias netas, especula y utiliza a su favor las inversiones en servicio e infraestructura que el Estado realiza con dineros públicos.

El impuesto a la "plusvalía urbana" es una forma de recuperar lo invertido por la obra pública en el mejoramiento del suelo urbano. El objetivo de este impuesto es la redistribución de las ganancias ya sea para la inversión en zonas no tan "apetitosas" para el mercado inmobiliario o para generar políticas que favorezcan la inclusión social y la permanencia de los habitantes originarios en zonas que viven procesos de calificación urbana.

Foto: Artigas Pessio

Medio Ambiente

Una cuestión de actualidad*

Por muchas razones –quizás la más importante sea el conflicto generado por la instalación de las plantas de celulosa sobre el río Uruguay– se puede decir que 2006 ha sido un año donde lo ambiental ha estado en boca de todos.

En el presente informe repasamos sumariamente la situación relativa a los transgénicos, el agua, los agrotóxicos y la contaminación industrial. Luego se presenta un análisis con mayor profundidad de uno de los aspectos poco tratados en la discusión relativa a las plantas de celulosa: las transformaciones sociales, económicas y ambientales generadas en Uruguay por el modelo de monocultivos forestales. En todos los casos la participación ciudadana, el control del Estado y el acceso a la información son elementos críticos que cuestionan la viabilidad del eslogan *"Uruguay Natural"*.

Transgénicos o la bio-inseguridad

El 17 de agosto de 2006 los Ministerios de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) y de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) aprobaron una resolución que suspende *"el uso, producción y comercialización de semillas de maíz dulce genéticamente modificado"* en función de *"la vulnerabilidad particular de*

---

* Autores: Carlos Santos, Mariana Viera y José Elosegui. REDES-Amigos de la Tierra Uruguay. Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD), Capítulo Uruguay.

los sectores de agricultura familiar que llevan adelante sistemas de producción hortícola".

La medida responde a las denuncias sobre irregularidades en la venta de maíz dulce transgénico, que venían siendo realizadas desde fines de 2005 por RAPAL.(1)

Sin embargo, en Uruguay se continúa plantando maíz transgénico. Hay dos variedades cuyo uso está aprobado –el MON 810 y el Bt 11– y son utilizadas como alimento para animales. De hecho el 52% del total del maíz plantado en el país es transgénico. A esto se debe agregar la soja transgénica que se cultiva, de manera creciente, desde 1999.

La situación generada con la suspensión del maíz dulce demostró que más allá de la existencia de normas de bioseguridad, lo que está en cuestión es la capacidad del Estado para aplicar tales normativas, que son la supuesta garantía que tiene la población para minimizar los riesgos que puede producir la liberación de los transgénicos.

"*Desde el 20 junio de 2003 existe una resolución del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, junto con el Ministerio de Economía y Finanzas donde se especifica que uno de los requisitos para la venta de esta semilla es el etiquetado.* (El maíz dulce denunciado) *no estaba etiquetado, las autoridades encargadas de hacer el control no lo hicieron y solamente en noviembre de 2005 se toman medidas concretas después de la denuncia de estas irregularidades desde la sociedad civil",* según planteó RAPAL en 2006.

Desde 2005 funciona el Comité Nacional de Bioseguridad cuyo cometido es, precisamente, desarrollar un Marco Nacional de Bioseguridad, o sea, un conjunto de normas relacionadas con la liberación, o no, de organismos genéticamente modificados. Algunas de las organizaciones que han participado en este Comité (Rapal, Redes-at y Apodu(2) plantearon la necesidad de que este marco de bioseguridad esté basado en el Principio Precautorio, es decir que los organismos genéticamente modificados sean considerados inocuos sólo después de haberse demostrado este extremo. Las autoridades del MGAP y del MVOTMA propusieron aplicar una moratoria al ingreso de nuevos transgénicos al país, hasta tanto no se culmine la elaboración de este Marco Nacional de Bioseguridad.

"Lo que propusimos fue que se suspenda la entrada a Uruguay de nuevos transgénicos, mientras se discute y se crea un marco regulatorio que legisle sobre la presencia de esos organismos en el país. Pero los transgénicos que ya están aprobados lo seguirán estando", dijo el titular del MVOTMA, Mariano Arana.(3)

Sin embargo, la propuesta de estas dos carteras se demoró en otra dependencia del Estado uruguayo, en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) donde aún no fue aprobado.

La buena, y necesaria, medida de aplicar una moratoria a nuevos transgénicos debería extenderse a los cultivos transgénicos permitidos (el maíz MON 810, el maíz Bt11 y la soja). Además debe aplicarse a los transgénicos que ya iniciaron el trámite de aprobación, entre los cuales se cuentan una variedad de trébol, cuatro variedades de maíz y de arroz.

El mayor déficit que presenta nuestro país es el de la información, ya que se conoce poco, y de discute menos, sobre los impactos ambientales, productivos, sociales y económicos de la liberación de transgénicos. Aunque se logre un adecuado marco legal, si no es acompañado de un proceso de información y debate, su aplicación seguirá siendo cuestionable.

---

1 Red de Acción en Plaguicidas y sus Alternativas en América Latina.

2 Red de Ecología Social-Amigos de la Tierra Uruguay y Asociación de Productores Orgánicos del Uruguay.

3 "Un modelo de madera". Publicado en La Diaria, 27/10/2006.

El agua en manos públicas

El 8 de setiembre de 2006 se concretó la compra, por parte del Estado uruguayo, de la participación accionaria del grupo Suez en la empresa Aguas de la Costa, que operaba en el departamento de Maldonado, en base a una concesión desde 1993. Esta vía para la salida de la empresa transnacional implica, en la práctica, una asociación público-privada con el 40% restante de la empresa en manos de capitales nacionales.

Esta asociación contradice lo establecido en la reforma constitucional aprobada por un plebiscito el 31 de octubre de 2004, que establece que el Estado *"exclusiva y directamente"* es el encargado de brindar los servicios de agua potable y saneamiento.

La Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida (CNDAV), impulsora de esta reforma constitucional, entiende que *"la prestación de esos servicios a través de una sociedad anónima –figura jurídica que se desempeña en el derecho privado– incumple esta disposición"*.

Uno de los efectos más graves de la concesión de 1993 fue la discriminación tarifaria a la que fueron sometidos los vecinos donde operaba la empresa Aguas de la Costa (al este del arroyo Maldonado).

Miles de vecinos de esa zona pagaron tarifas por el servicio de agua potable un 700 % más caras que las que cobra Obras Sanitarias del Estado (OSE) en el resto del país, mientras que las tasas de conexión por el servicio de saneamiento fueron hasta un 4000% más elevadas.(4)

Fuera de los casos de reestatización de los servicios sigue pendiente la implementación de las disposiciones contenidas en la nueva Constitución con respecto a la participación y el control social sobre la gestión de los recursos hídricos.

Injusticia ambiental

En sociedades como la uruguaya donde existen desigualdades estructurales, la distribución de los impactos ambientales de las actividades humanas no es equitativa. En otras palabras existe una inequidad social en los costos y beneficios de las actividades y sus resultados. Esto es lo que se define como *"injusticia ambiental"*. (5) Partiendo de este concepto afirmamos que *"las condiciones de existencia en las sociedades desiguales* (hace que operen) *mecanismos sociopolíticos que destinan la mayor carga de los daños ambientales del desarrollo a los grupos sociales de trabajadores, poblaciones de baja renta, segmentos sociales discriminados, parcelas marginalizadas y más vulnerables de la ciudadanía"*.(6)

En el caso de los impactos del uso de agrotóxicos pueden verse sus efectos sobre la salud y las condiciones de vida de poblaciones rurales o sectores urbanos situados en las periferias de las pequeñas ciudades del interior del país.

A lo largo del año 2006 se registraron graves denuncias de intoxicaciones con agrotóxicos en los departamentos de Rivera y Soriano. En mayo en la ciudad de Mercedes (departamento de Soriano) se denunció la intoxicación de 12 personas por la ingesta de alimentos contaminados con endosulfán, una sustancia tóxica usada principalmente en las plantaciones de soja transgénica del país. En el año agrícola 2004-2005 se sembraron en Uruguay 278.000 hectáreas de soja transgénica y casi la mitad están en Soriano.(7)

---

4 "Agua, reforma y después". Derechos Humanos en el Uruguay. informe 2005, Serpaj, Montevideo.

5 Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA). "Justicia Ambiental, un derecho irrenunciable". Santiago de Chile. 2005

6 "A justiça ambiental e a dinamica das lutas socioambientais no Brasil. Uma introduçao". Acselrad, Herculado & Pádua, Justiça Ambiental e Cidadania, Dumará, Río de Janeiro. 2004.

7 Anuario Estadístico Agropecuario. MGAP. 2005.

El uso del endosulfán es muy cuestionado a nivel internacional por los efectos que puede generar en la salud, principalmente en el sistema endocrino. En el caso de Mercedes la contaminación se produjo por la utilización de este producto en un establecimiento de elaboración de alimentos. Claramente aquí el Estado falló en su obligación de proteger ante la acción de terceros.

No obstante, el Ministerio de Salud Pública (MSP), la Dirección Nacional de Medio Ambiente del MVOTMA y el MGAP están organizando un proyecto que busca evaluar los riesgos que el endosulfán tiene en la salud humana. La directora del Departamento de Salud Ambiental y Ocupacional del MSP, Carmen Ciganda, anunció que *"desde el punto de vista de la salud, es importante encontrar la zona de mayor impacto"* del endosulfán, y especificó que la población de Soriano merece ser estudiada especialmente, porque allí es donde hay más soja transgénica.(8)

En el caso de Rivera un liceo de la capital departamental fue fumigado con una sustancia, lo que generó una *"intoxicación de carácter agudo y subagudo"*, según un informe del MSP.

Docentes, estudiantes y funcionarios del centro educativo registraron síntomas tales como *"cuadros de irritación ocular, nasal, dermatológica y digestiva, así como cefaleas"*.

La sustancia utilizada en la fumigación –realizada por la Intendencia Municipal de Rivera– fue la Cipermetrina, un producto registrado exclusivamente para su uso agrícola.

Si bien en este caso no existen valores de referencia, la responsabilidad directa de dos organismos públicos en la aplicación del producto –el centro de enseñanza y el municipio–, así como las omisiones en el control de la aplicación muestran las carencias existentes a nivel estatal para la gestión de estas sustancias peligrosas.

También este año se difundió un informe(9) sobre los impactos de la utilización de agrotóxicos en poblaciones rurales del norte del país, más precisamente del departamento de Artigas. Este informe muestra los problemas graves y crónicos en la salud de la población como consecuencia de la manipulación directa de agrotóxicos o simplemente de la exposición indirecta a los mismos.

La impunidad de la contaminación industrial

Una serie de denuncias públicas dejaron en evidencia, de diferentes maneras, las dificultades para controlar la contaminación industrial. Es decir las obligaciones del Estado de respetar, proteger y garantizar los derechos están en juego especialmente en estas situaciones, donde además existen regulaciones específicas sobre los niveles de contaminación "aceptables".

Uno de los casos que cobró mayor notoriedad es el de la papelera FANAPEL, ubicada en la localidad de Juan Lacaze, en el departamento de Colonia.

El resultado de uno de los análisis realizados sobre los efluentes de la planta papelera concluyó que el DBO(10) de los efluentes de FANAPEL era de 330 miligramos por litro, cuando *"el límite sanitario para un desagüe directo a un curso de agua es de 60. Pero la situación es más grave aún si se considera que allí se baña la gente y el límite exigido para ese tipo de agua es de 10 miligramos por litro, según el decreto 253/79, que establece los estándares sanitarios para los distintos recursos hídricos en Uruguay"*.(11)

---

8 "Materia pendiente". Publicado en La Diaria, 1/9/2006.

9 "Agrotóxicos en Bella Unión. Tejiendo Redes de Salud Comunitaria". RAPAL, REDES-AT, UITA, Uruguay Sustentable (2006).

10 Nivel de consumo de oxígeno por contaminación de materia orgánica.

11 Informe del suplemento Qué Pasa del diario El País, 6/8/2006.

Ante esta denuncia hecha pública en agosto, pero conocida por las autoridades ambientes desde junio, no ha habido una respuesta estatal que explique tal "tolerancia" con los niveles de contaminación hallados en FANAPEL. Y lo más preocupante es que no se conocen evaluaciones sobre el impacto que estos niveles de contaminación pueden generar en la población de Juan Lacaze, ya que la fábrica se encuentra enclavada en la propia planta urbana.

Por otra parte, un informe de la Intendencia Municipal de Montevideo constató que varias industrias vierten a cursos de agua grasa, sólidos, coliformes fecales y sustancias altamente contaminantes como el sulfuro y el cromo, en cantidades que exceden los límites establecidos tanto a nivel departamental como nacional.

Estos vertidos tienen como destino los arroyos Pantanoso, Miguelete, Las Piedras, Carrasco y los ríos Santa Lucía y de la Plata. Como sucede en estos casos la mayor afectación por el vertido de estas sustancias la sufren las poblaciones ribereñas, es decir, los asentamientos humanos ubicados en las márgenes de estos cursos de agua, constituidos en su mayoría por sectores social y económicamente desfavorecidos. Nuevamente vemos la *"injusticia ambiental"* en su forma concreta.

Los impactos del modelo forestal

Podemos caracterizar al modelo forestal como un modelo de desarrollo basado en el monocultivo forestal a gran escala "para la producción de pasta de celulosa". Este modelo, que comenzó a gestarse en Uruguay a fines de 1970, tomó un empuje definitivo a partir de la llamado Ley Forestal, aprobada en 1987.

Esa norma sentó las bases para que empresarios nacionales y extranjeros invirtieran en este sector con subsidios que les garantizaran menores costos de instalación y de funcionamiento. A esto se sumó la exoneración impositiva y la autorización de líneas de crédito a largo plazo y a bajas tasas de interés anual.

Hasta 1975 el área de plantaciones en Uruguay era inferior a las 2.500 hectáreas. Luego de la entrada en vigor de la ley, aprobada en 1987, el área forestada es de 714.081 hectáreas.(12)

En Uruguay las regiones forestales son tres:

1) En el norte, en los departamentos de Tacuarembó, Rivera y Durazno. En esta zona los monocultivos forestales abarcan un área de 277.264 hectáreas.(13) Los suelos presentan importantes limitantes para el uso agrícola.

2) La región sureste que abarca los departamentos de Lavalleja y Maldonado (62.250 hectáreas). Las plantaciones modificaron sustancialmente el potencial natural de esta zona y comprometen el suministro de agua.

3) La región del litoral oeste que comprende los departamentos de Río Negro, Soriano y Paysandú (207.601 hectáreas). En esta zona las plantaciones forestales se extendieron a suelos de fertilidad natural alta que, si bien no fueron declarados por el Estado uruguayo como suelos de prioridad forestal, tampoco fueron excluidos para ese uso.

Los emprendimientos anunciados desde 2005 de construcción de plantas productoras de pasta de celulosa, hacen suponer un avance exponencial del área forestada.

Las principales compañías extranjeras dedicadas a la forestación en nuestro país son la estadounidense Weyerhaeuser, la finlandesa Botnia y la española ENCE, que operan a

---

12 Los cultivos forestales en Uruguay. Subsidios para la destrucción de los paisajes. Marcel Achkar, Ana Domínguez y Fernando Pesce (2005).

13 Ibíd.

través de sus subsidiarias (Cofosa y Eufores de las últimas dos, respectivamente).

También hay grupos empresariales nacionales dedicados al rubro, entre ellos FYMNSA que tiene 13.059 hectáreas de tierras, de las cuales 6.696 están forestadas.

A estas empresas se sumó Stora Enso, una firma sueco-finlandesa que anunció en setiembre de 2006 su proyecto de producción de pasta de celulosa en Uruguay. Previamente había comenzado a realizar plantaciones en el país.

Uno de los principales y gravísimos impactos del modelo forestal ha sido el cuestionamiento a la posibilidad de la soberanía alimentaria en el territorio uruguayo. La Soberanía Alimentaria es el derecho de los pueblos a definir su política agraria y alimentaria sin dumping(14) frente a terceros países.

El logro de esta soberanía implica un cambio integral de los modelos vigentes de desarrollo y la puesta en marcha de procesos radicales de reforma agraria integral, adaptados a las condiciones de cada país y región. *"La Reforma Agraria (...) debe ser reconocida como una obligación de los Estados Nacionales donde este proceso es necesario en el marco de los Derechos Humanos y como una eficiente política pública de combate a la pobreza"*.(15)

Sin embargo, *"la extensión de los monocultivos forestales ha implicado la contracción del área cerealera y ganadera, actividades que proveen los alimentos fundamentales para el logro de la seguridad y soberanía alimentaria de la sociedad uruguaya"*.(16)

Además, el desarrollo del modelo forestal ha generado un cambio importante en el uso del suelo rural, tradicionalmente destinado al uso pecuario y agrícola. Si bien junto con la promulgación de la Ley Forestal se definieron cuáles suelos podían destinarse a la actividad forestal (a través del Decreto 452/988) y cuáles no, al no establecerse la prohibición explícita para la forestación en tierras con fertilidad alta y/o media alta muchas de las plantaciones se fueron extendiendo en este tipo de suelos.

La Ley Forestal se constituyó así en causa estructural de este modelo, sea por determinación o por omisión, generando una lógica *ad hoc* a contrapelo de la actual propuesta de Ley de Ordenamiento Territorial.

Los monocultivos forestales en el país gozan así de una lógica espacial que los beneficia de tres formas diferentes: o están en suelos declarados de prioridad forestal (con los subsidios económicos estipulados por ley), o en suelos de alta fertilidad y disponibilidad hídrica (subsidios medioambientales), o en zonas cercanas a carreteras, centros de consumo y puertos (subsidios infraestructurales).

Frente al crecimiento previsto e imprevisto de este modelo de desarrollo de país, el Estado no ha tomado medidas de planificación que consideren sus consecuencias, no sólo productivas, sino fundamentalmente socioculturales. Esto supone una omisión estatal, una ideología de no posicionamiento, que esconde una clara opción por la vía de los hechos. Cuando el cumplimiento de un derecho interfiere en relación al cumplimiento de otro –como es el caso de la producción forestal, donde se enfrentan los derechos vinculados al desarrollo de las grandes empresas contra los de los pequeños productores– deben establecerse preferencias.

Los Derechos Humanos así entendidos *"describen un horizonte utópico de la convivencia humana en relación con el cual sólo permiten aproximaciones"*. (17) Estas aproxi-

---

14 El dumping es una práctica comercial que consiste en la exportación de bienes por debajo de su valor de costo, a partir de subsidios a la exportación.

15 Declaración final del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria, La Habana, Cuba, 7/9/2001.

16 Obra ya citada. Achkar, Domínguez y Pesce (2005).

17 Democracia y totalitarismo. Franz J Hinkelammert. Editorial Departamento Ecuménico de Investigaciones. San José de Costa Rica (1990).

maciones son necesariamente producto de una ideología de desarrollo. La suposición de no posicionamiento por parte del Estado conduce a que éste pueda desentenderse de las consecuencias de su accionar.

Consecuencias del modelo forestal

Otro elemento a considerar es que las preferencias del Estado no deberían suponer una regresividad en relación a los derechos ya obtenidos. Antes que nada, no deberían ir contra la vida, como primer derecho sin el cual cualquier otro es imposible. El problema es resolver, más allá de la vida física, qué vida en términos culturales se debe promover, y a partir de allí, qué tipo de modelo de desarrollo nos permite aproximarnos a su satisfacción.

Las plantaciones degradan el suelo y quitan el agua para la producción en pequeños predios rurales. Impactan en la calidad del suelo provocando modificaciones en sus propiedades físicas, químicas y estructurales, en los aportes de materia orgánica al suelo y en la remoción de sus nutrientes y producen una disminución del rendimiento hídrico de las cuencas y de la disponibilidad de agua.

Ya son 140 las familias de los parajes de Cerro Alegre, Pence, Colonia Díaz, Bequeló y Sadam, en el departamento de Soriano, dedicadas a la producción chacarera, las que se han quedado prácticamente sin agua a consecuencia de los monocultivos forestales.(18) Esto llevó a que la Intendencia Municipal de Soriano sea la encargada de abastecer de agua a estas poblaciones con tanques cisterna, tanto para la producción como para el consumo.

Esto marca una regresividad con respecto a la obligación del Estado de preservar un recurso como el agua, que además en la Constitución uruguaya, a partir de la reforma aprobada el 31 de octubre de 2004, se establece como un derecho humano fundamental.

Según el texto de la reforma constitucional, el agua debe estar prioritariamente destinada al consumo humano. *"La ubicación geográfica de los monocultivos forestales en los territorios de la cuenca alta del río Santa Lucía (en donde se producen las nacientes) compromete la cosecha de agua para el abastecimiento de la población residente del área metropolitana de Montevideo*", señala un estudio.(19)

Por su parte, el uso de agrotóxicos para el control de las plagas en las plantaciones afecta químicamente la calidad de las aguas. Entendiendo el derecho al agua como un derecho humano fundamental, sin el cual la vida no es posible, la regresividad en el acceso al agua en buenas condiciones para las poblaciones cercanas a las plantaciones es un atentado a la vida, sin la cual ningún derecho económico, social o ambiental es posible.

En cuanto a las dimensiones sociales, económicas y culturales de una vida digna, queremos referir a las repercusiones que las consecuencias ambientales de las plantaciones tienen sobre la forma de producción en el medio rural uruguayo.

El modelo forestal no hace más que favorecer a unos pocos grupos empresariales, mientras los sectores sociales menos pudientes sufren sus consecuencias ambientales y sociales, que comprometen un desarrollo sustentable.

La degradación del medio de sustento económico de estas poblaciones marca una regresividad en la satisfacción del derecho al trabajo. *"Los Estados Partes en el Presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado,*

---

18 Realidad en Soriano: ¡Falta el agua en Cerro Alegre, Pence, Colonia Díaz, Bequeló, Sadam!. Grupo Guayubira (2006).
19 Obra ya citada. Achkar, Domínguez y Pesce (2005).

y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho”.(20)

Dardo Arigón, integrante de la Coordinadora contra los Monocultivos de Eucaliptos y las Plantas de Celulosa de la ciudad de Mercedes, ha planteado que *“se ha destruido lo que era la infraestructura productiva del Uruguay y se está perdiendo la calificación de esos trabajadores rurales que sabían cómo manejar el ganado de carne, las ovejas, el ganado lechero, que sabían alambrar. Esa calificación del trabajador rural se ha perdido y se ha generado desocupación. O sea que se ha generado una destrucción del tejido social productivo en el Uruguay”.*(21)

Ricardo Carrere, en base a datos del censo agropecuario de 2000, sostiene que *“el remedio ha sido peor que la enfermedad y que la forestación ha contribuido a expulsar trabajadores del medio rural”* ya que *“en un total de 660.000 hectáreas, la forestación ha generado 2.962 empleos permanentes. Peor que eso imposible. Pero más aún, si se toma en cuenta que las plantaciones forestales han desplazado a otras actividades agropecuarias y que todas las demás actividades generan más empleos permanentes que la forestación, se llega a la conclusión de que esta actividad ha significado una pérdida neta de empleos permanentes en el sector agropecuario. En efecto, suponiendo que la superficie forestada hubiera continuado ocupada por la explotación vacuna u ovina, en el primer caso los empleos hubieran ascendido a 3.854, en tanto que en el segundo habrían sido 6.058. Queda claro entonces que el remedio ha sido peor que la enfermedad y que la forestación ha contribuido a expulsar trabajadores del medio rural ”.*(22)

Trabajo “semiesclavo”

En cuanto al “tipo” de empleo generado se ha constatado trabajo en negro, el cobro de las herramientas a los propios trabajadores, el hacinamiento en el monte, la falta de indumentaria de seguridad, jornadas laborales de 14 a 16 horas, y otras condiciones que han sido denunciadas y que permiten adjetivar al trabajo en las plantaciones como “semiesclavo”.(23)

El Estado ha estado omiso ante estos incumplimientos que van contra lo estipulado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) que señala que los estados parte deben adoptar medidas para asegurar el disfrute de la persona en lo que atañe a su salud física y mental. Para ello se establece *“el mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo”.*(24)

Las empresas forestales, al igual que las productoras de pasta de celulosa, como se analiza en un informe de REDES-Amigos de la Tierra(25), han puesto en juego Derechos Humanos, como el derecho a la salud y el derecho al trabajo, y obligaciones del Estado, como la obligación de proteger los derechos frente a la acción de terceros.

Pero además, el tipo de trabajo que se promueve con el desarrollo forestal destruye un sustento social, cultural y económico que es fundamentalmente familiar. Esto es contrario al artículo 11 del PIDESC que señala que *“los Estados Partes (...) reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia (...) y a una mejora continua de las condiciones de existencia”.*

---

20 Artículo 6 (parte III) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

21 Entrevista inédita.

22 Uruguay: la absurda injusticia detrás de la forestación. Ricardo Carrere. Revista del Sur, noviembre de 2002.

23 Empleos semiesclavos de la forestación. Mariana Contreras. El modelo forestal en Uruguay y el Cono Sur. Casa Bertolt Brecht y REDES-Amigos de la Tierra, 2005.

24 Artículo 12 (inciso b, parte III) del PIDESC.

25 REDES-Amigos de la Tierra Uruguay. Uruguay Sustentable (2006) Informe de Caso. Botnia y ENCE en Uruguay. Para el Tribunal de los Pueblos a las Transnacionales Europeas y a su accionar en América Latina y el Caribe. (Inédito).

La disminución en las posibilidades de trabajo de las familias dedicadas a la pequeña producción rural, junto con la concentración de la tierra en manos de corporaciones internacionales, obliga a las poblaciones a emigrar desde las áreas rurales al medio urbano. De las 16,5 millones de hectáreas explotadas en Uruguay, más de la mitad está concentrada en un poco más de 4.000 establecimientos dedicados a la ganadería extensiva (80% de la producción agropecuaria).

Las 56 estancias más grandes abarcan una superficie equivalente a la de los 36.000 predios más chicos del país. El 25% del territorio nacional cultivado es propiedad de extranjeros, según datos del Censo Agropecuario del año 2000 y del Instituto Nacional de Colonización.

Como señala Washington Lockhart, chacarero de Mercedes, *"el primer impacto (de las plantaciones) fue la falta de agua (...). Después vemos un fenómeno de migración (...). La consecuencia de todo esto es que (el campo) se sigue despoblando cada vez más. Una prueba de esto, un indicador, es la población escolar. Yo vivo entre dos escuelitas rurales, están a ocho kilómetros entre sí. Hay una que el año que viene aparentemente va a cerrar y en la otra ha disminuido sensiblemente la población escolar"*.(26)

Esta extranjerización creciente de la tierra pone en entredicho el cumplimiento del PIDESC cuando señala que *"en ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia"*.(27) La omisión del Estado está en no tomar medidas positivas frente a las poblaciones que son más vulnerables a las consecuencias de este modelo.

Además de la ya definida *"injusticia ambiental"*, los impactos de las políticas de Estado, o la ausencia de las mismas, no serán iguales para todos los individuos. Al hablar de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aludimos a derechos cuya particularidad es referir a las personas en tanto parte de grupos o comunidades de pertenencia y no todos los grupos están en condiciones de igualdad estructural.(28)

Así como el impacto de las plantaciones será mayor para quienes estén cerca de las mismas y más importante aún para quienes dependan de un sustento económico ambiental que el monocultivo forestal destruye, la consecuencia de la migración tampoco es igual para mujeres y varones debido a sus posiciones de género, esto es, su posibilidad de acceso y determinación sobre los diversos recursos como consecuencia del rol cultural atribuido en función de la pertenencia a un sexo.

Los indicadores mencionados por pobladores de Mercedes llaman la atención también sobre una posible discriminación por origen social y posición económica, contra lo señalado en el PIDESC(29): *"Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social"*.

---

26 Entrevista inédita.

27 Artículo 1 (inciso 2, parte I) del PIDESC.

28 Dimensión cultural de la democracia. Los Derechos Humanos y las dimensiones de la democracia. Yamandú Acosta. Revista Relaciones, noviembre de 2005.

29 PIDESC: Parte II, Art. 2, inc. 2.

Foto: Artigas Pessio

Informe sobre el derecho a la salud

Una experiencia inédita

Desde fines de 2005 (1) se formó en el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE) un grupo ad-hoc con participación del Estado y de la sociedad civil, para realizar una relatoría sobre la situación de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC) en Uruguay.

Una de las finalidades del trabajo de este grupo es presentar ante el Comité de DESC de la Organización de Naciones Unidas (ONU) un informe sobre el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), que el Estado debe presentar cada cinco años.

Pero más allá del cumplimiento de estas obligaciones estatales, elaborar una relatoría trasciende su mera presentación ante el Comité de DESC. Consiste, además, en relevar problemas y profundizar en su comprensión para orientar a las políticas públicas a dar respuesta a estos problemas, en el marco de un nuevo tipo de relación entre la sociedad civil y el Estado.

El proceso de trabajo

Algunas de las organizaciones de la sociedad civil vinculadas al derecho a la salud que respondieron a la convocatoria

---

* Autores: Fernando Borgia e Ingrid Gabrielzyk, de Alames; Lilián Abracinskas y Patricia Acosta, de CNS-Mujeres; y Andrés Urioste, de Mundo Afro.

1 A partir de la asunción de Serpaj a la coordinación de la PIDHDD, Capítulo Uruguay.

fueron la Asociación Latinoamericana de Medicina Social (Alames), Mundo Afro, la Comisión Nacional de Seguimiento (CNS) de los Compromisos de Beijing y la CNS Mujeres.

En representación del Estado este grupo contó, desde el comienzo, con la participación de integrantes de la Comisión de Apoyo sobre Bioética del Ministerio de Salud Pública (MSP).

En una segunda etapa, que se inició en marzo de 2006, el grupo de trabajo quedó integrado, además, por un coordinador designado por la Dirección General de la Salud (Digesa), representantes de la Dirección General de Secretaría y de la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE) del MSP.

Luego se incorporaron delegados del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). También se contó con la colaboración de una estudiante de Ciencias de la Comunicación, en el marco de su pasantía en la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD).

El encuadre de trabajo marcó un proceso conflictivo de tensiones fruto de concepciones diferentes sobre las características y la finalidad de la tarea que teníamos por delante.

Desde el Estado nos encontramos con resistencias sistemáticas a una mirada que contemplara la concepción de cumplimiento de las obligaciones estatales, en relación a los DESC y a la introducción de categorías analíticas en ese sentido.

No obstante, se logró un acuerdo inicial verbal contemplando nuestra aspiración de que la tarea se orientaría a describir y analizar el cumplimiento, o no, de las obligaciones de velar por el derecho a la salud de parte del Estado uruguayo.

Para ello fue necesario profundizar en la comprensión de los problemas relativos a los derechos con el fin de elaborar políticas adaptadas a la situación, partiendo de la premisa que señala el PIDESC: “Los gobiernos deben asumir los compromisos y garantizar en forma progresiva el disfrute de esos derechos, y presentar informes periódicos ante los respectivos órganos de vigilancia”.

En tal sentido el grupo reconoció que nos encontrábamos ante una experiencia inédita de articulación entre el Estado y la sociedad civil, si bien han existido experiencias similares como en el caso de la CNS, incluso en anteriores gobiernos, en instancias de elaboración de informes de país.(2)

El camino iniciado muestra la importancia de ir consolidando una institucionalidad en tal sentido, con mecanismos claros, transparentes y de amplia participación, que vaya garantizando la vigencia de los Derechos Humanos en Uruguay.

El grupo de trabajo se abocó inicialmente a analizar la propuesta metodológica que presentamos las organizaciones sociales que participan del proceso de elaboración del informe sobre la situación de los DESC:

* Relevar los problemas relativos al derecho de salud que los integrantes del grupo temático identifican, formando una lista de asuntos a estudiar.

* Intentar identificar si el problema relevado involucra obligaciones de respetar, de proteger o de satisfacer. (No son excluyentes entre sí)

* En caso que estén involucradas obligaciones de respetar o proteger se tratará de precisar el carácter de la acción que provoca el retroceso.

---

2 Ante la ONU, Convención Belém do Pará, CEDAW, participación en el proceso de revisión de las Conferencias de Cairo y Beijing +5 y +10, Conferencia de Durban sobre Racismo, Xenofobia y otras formas conexas de discriminación.

* En caso que estén involucradas obligaciones de satisfacer se presentarán datos socioeconómicos desagregados según zonas geográficas y grupos de diverso tipo, intentando detectar problemas de discriminación, vulnerabilidad, accesibilidad material o económica, etc. Asimismo, se presentarán secuencias temporales que permitan comprender en profundidad la evolución de la situación. Por eso los datos complementarios que permitan comprender las causas y la naturaleza de los condicionamientos estructurales también resultan convenientes.

* Revisar el cumplimiento de cada uno de los tipos de obligaciones del Estado.

De esta manera, acordamos que en la elaboración del informe debíamos transitar por etapas, las cuales quedarían plasmadas en la propia estructura del mismo:

1. Una etapa de antecedentes de 2000 a 2006, sin descuidar los factores que se arrastran desde la década de 1990.

2. Una etapa descriptiva que contemple si el Estado promueve o no el derecho a la salud, cómo protege a la ciudadanía frente a terceros, qué políticas desarrolla, qué ha legislado y qué normatiza actualmente en materia de salud.

También describir cómo interactúa el Estado con las organizaciones civiles para promover esos derechos, en la línea de análisis transversales desde el enfoque de etnia, género, pobreza, condiciones de trabajo, entre otros acordados en el MRREE.

También realizar una descripción sobre qué participación real se le da a la sociedad y observar no sólo desde la atención a la enfermedad, y en base a indicadores negativos de salud, sino ajustar la mirada descriptiva y también la analítica al marco conceptual que ya está instalado como discurso oficial.

3. Una etapa analítica en base al enfoque de DESC desde la perspectiva de los Derechos Humanos, contemplando los determinantes sociales de la salud, es decir, cómo impactan las condiciones no asistenciales en la atención a la salud-enfermedad individual y colectiva.

4. Una etapa propositiva: El Estado no pueda dar cuenta sobre algunas de sus obligaciones, o de algunos aspectos de esas obligaciones, porque no posee información al respecto. En consecuencia en el capítulo de propuestas y recomendaciones, habría que dar lugar al planteo de generar sistemas de información más adecuados.

En función de estos acuerdos iniciales, los representantes de las organizaciones civiles intentamos generar debates que dejaran en evidencia los aspectos de los DESC que permanecen sin atención, proponiendo la metodología que permitiera evaluar obligaciones, violaciones y propuestas que orienten el diseño de políticas públicas.

A pesar de ello, durante el proceso de trabajo, nos encontramos con diferentes niveles de tensión y conflicto en torno a limitaciones recurrentemente marcadas por la Coordinación:

En relación al informe

* El Informe debe seguir la pauta que aportó inicialmente Cancillería en base a la Observación General 14.(3)

* El Informe debe reunir la información que se encuentra disponible y solamente ésta.

---

3 Integra la lista de Observaciones Generales adoptadas por el Comité de DESC. La Observación General 14 se refiere al derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (PIDESC. Art.12).

* El Informe recogerá la información tal cual se envía y será exclusivamente descriptivo

* El contenido se referirá al sistema sanitario. No debe necesariamente incluir la situación de la integralidad de los derechos involucrados con la realización plena de la salud de los ciudadanos uruguayos.

* El contenido del informe será revisado por la Dirección General de la Salud, antes de ser enviado a la Comisión de Redacción del MRREE.

En relación a la modalidad de los aportes

* Solamente está aportando "constructivamente" aquel integrante del grupo que plasme por escrito sus ideas, cuestionamientos y sugerencias.

* La discusión teórica y el análisis presencial en dinámica de taller fueron sistemáticamente desestimados.

* Primó el criterio de la practicidad y de la simplificación frente al criterio del enriquecimiento de la mirada, desde la metodología que en el discurso había sido acordada.

* Las organizaciones propusieron, desde el inicio, una pauta alternativa a la enviada por Cancillería, en base a la mirada desde las obligaciones del Estado, que siempre fue desestimada. Cuando finalmente se presentó la pauta por escrito, también fue desechada con el cuestionamiento de que no se planteó con anterioridad y que no había tiempo de incorporarla.

* No se trabaja sobre problemas, sino sobre datos proporcionados por las direcciones de los respectivos programas y datos macro socioeconómicos y sanitarios.

En relación a cómo y dónde plasmar la mirada de la sociedad civil en el informe, se discutió largamente ante las siguientes alternativas:

* En cada capítulo, cuyo ordenamiento fue propuesto por el Estado, aportando información faltante.

* Al final de cada capítulo marcando nuestros cuestionamientos y señalando las insuficiencias, sin aportar lo faltante.

* Incorporando un capítulo exclusivo para plasmar la mirada desde la óptica de la sociedad civil.

* No dejar aporte alguno, al no haberse incorporado nuestras sugerencias sobre utilizar otras categorías para la búsqueda, análisis y agrupamiento de información.

* No firmar el Informe, ni reconocer haber participado en el proceso de redacción del mismo.

Carencias en el contenido del informe

En principio, el informe no cumple con los siete objetivos de la Observación General Nº 1. La identificación cabal de la situación, que el gobierno demuestre que está tomando medidas y que hace pública la información. No se no aportaron puntos de comparación para monitorear los avances o retrocesos, ni elementos suficientes que mejoren la comprensión de los problemas para resolverlos.

Encontramos en este informe una carencia en relación a la puesta a punto de la normativa vigente y en desuso en el MSP. Contar con esa información podría agilizar y fortalecer la legitimidad del MSP, pudiéndose poner en vigencia contralores, sin necesidad de esperar el largo proceso parlamentario que requiere la aprobación de nuevos marcos regulatorios.

El diagnóstico no aporta suficientes fundamentos que permitan evaluar la adecuación, o no, de las soluciones implementadas, por ejemplo, el diseño de los Programas Prioritarios.(4)

El documento es incompleto y no presenta datos desagregados según las categorías de transversalización acordadas en la Cancillería. No transparenta la situación de salud de la población, más allá de los indicadores estándar de morbimortalidad y socioeconómicos.

Además, no permite visualizar particularidades, ni la verdadera distribución de los recursos en salud, su accesibilidad, sus determinantes sociales y su relación con los DESC.

El diagnóstico tampoco incluye los aspectos sociales y culturales de la salud y su impacto diferenciado hacia hombres y mujeres. No hay, tampoco, un diagnóstico por género, por edad, etnia y raza.

En relación al género, la Observación General Nº 14 habla del derecho a la salud en lo que refiere al derecho a controlar la salud y el cuerpo, con inclusión de la libertad sexual y genésica.

Salud sexual y reproductiva

En las políticas de salud sexual y reproductiva la organización CNS Mujeres constató avances lentos, pero progresivos, desde 1996 a la fecha.(5) Durante esta administración se destacan, particularmente, los nuevos programas de salud sexual y reproductiva (SSR), que incorporaron líneas de trabajo no tradicionales como violencia de género, promoción de derechos y condición del varón, entre otras.

La creación del Programa Nacional de Salud de la Mujer y Género es un indicador de la importancia asignada a este tema, así como la elaboración de un Programa Nacional de SSR.

Sin embargo, no se lograrán superar las inequidades existentes entre usuarios de Salud Pública de Montevideo y del resto del país, si no se materializa una política integral en SSR de alcance nacional.

Las Direcciones Departamentales de Salud del MSP siguen sin participar de la elaboración de los programas, los conocen poco y éstos no siempre responden a las necesidades particulares de los diferentes departamentos del país.

En el discurso se busca superar la tradición del modelo materno-infantil, hacia una política integral de atención que atienda las necesidades de hombres y mujeres en materia de SSR. Pero los últimos decretos presidenciales en este terreno vuelven a restringir las prioridades en salud hacia las mujeres, en los criterios más curativos o relacionados a la maternidad (gratuidad para el control de embarazo, para exámenes preventivos genito-mamarios y promoción de la lactancia materna).

Además, la posición personal del presidente Tabaré Vázquez sobre la práctica del aborto voluntario no sólo ha obstaculizado el tratamiento legislativo del problema, sino que ha restringido las acciones en salud que permitan abordar la práctica insegura del aborto.

Las políticas de salud deben incluir a hombres y mujeres a lo largo del ciclo

---

4 Se trata de programas orientados a la prevención, el diagnóstico precoz, el tratamiento y la rehabilitación en forma oportuna. Los programas en curso son: Programa Nacional de Salud Mental, Programa Nacional para el Control del Tabaco, Programa Nacional de Prevención de Accidentes de Tránsito, Programa Nacional de Nutrición, Programa Nacional de ITS-SIDA, Programa Nacional de Salud Bucal, Programa Nacional de Adolescencia, del Adulto Mayor, de Discapacidad, de la Mujer y Género, y Programa Nacional del Control del Cáncer (Fuente: MSP).

5 En base a un monitoreo sistemático en políticas de salud sexual y reproductiva que la CNS desarrolla desde 1998.

vital, en función de su raza, etnia, capacidad, orientación, identidad, nivel socioeconómico.

Identificamos un vacío de referencias en relación a la atención a población privada de libertad, especialmente en el sector carcelario masculino. Asimismo, falta información sobre la atención sanitaria de menores internados en hogares del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU).

La salud y los problemas étnico-raciales

Se nota la falta de desarrollo en políticas sanitarias que involucren cortes epidemiológicos, socioeconómicos y analíticos de etnia, discapacidad, género y discriminación social de cualquier índole.

En cuanto las cuestiones referidas a la condición étnico/racial de individuos afrodescendientes en el marco del respeto de los Derechos Humanos siempre han provocado polémicas.

Generalmente las estrategias de desarrollo y empoderamiento en estos temas no siguen linealmente las directrices de acción que sugiere la ONU, pero los resultados pueden apreciarse en el grado de profundización conceptual que alcanzan estas reivindicaciones, como sucedió en la última y tercera Conferencia Mundial Contra el Racismo.

En el campo de los procesos y los sistemas de salud ocurre más o menos lo mismo. Es muy incipiente la información científico-técnica que permita establecer puentes seguros entre la concreción de la práctica médica, la formación médico-sanitaria y los tomadores de decisión en ámbitos públicos y privados.

Diferentes propuestas desde la sociedad civil de origen afro llegan a estos lugares partiendo de conocimientos ancestrales decodificados, del resultados de las alianzas políticas, del conocimiento propio sobre la inequidad en salud y, de un tiempo a esta parte, desde la producción que hacen algunas agencias internacionales de cooperación realmente interesadas. Lamentablemente corren la misma suerte: invisibilidad, negación y un “paternalismo” autoritario.

La ausencia de estadísticas apropiadas de corte étnico aparece como una de las mayores dificultades con que se enfrenta el actual modelo sanitario. Existen algunas áreas donde se encuentra y se pide recabar este tipo información, pero luego no son incorporadas en la sistematización de estadísticas vitales que lleva adelante el MSP. El ambiente laboral de la salud está también permeado de los mismos prejuicios que en el resto de la sociedad. Sin embargo, no se puede precisar cuánto tiene que ver esto con los problemas reales de convivencia de la función médica con comunidades discriminadas racialmente.

Es posible que se generen mecanismos de discriminación racial y exclusión en términos de asistencia en ambientes donde prima una alta competitividad, y un elevado nivel de profesionalismo y corporativismo. De esto tampoco se da cuenta en este informe.

Por otra parte, en cuanto al funcionamiento del MSP que incide en la eficacia de su gestión, el informe no registra la descoordinación entre Digesa Y ASSE, que dificulta la ejecución de las prestaciones.

Tampoco se pone en evidencia la falta de interconexión entre los diferentes programas de la Digesa, desde una visión integradora del abordaje de salud de la población. En este sentido no aparecen referencias en relación a ASSE, las instituciones de asistencia médica colectiva (IAMC), los hospitales Policial y Militar, el Banco de Seguros del Estado (BSE), el Banco de Previsión Social (BPS), las clínicas de venta de servicios tecnológicos y la medicina privada. Esto impide evaluar la pertinencia de las prestaciones.

Algunos aciertos del informe

El informe reconoce que la normativa vigente y el actual sistema fiscalizador del Estado no responden adecuadamente a las inquietudes públicas y políticas sobre el impacto que los determinantes ambientales y laborales ejercen en la salud.

También presenta avances en el diseño y la instalación de un Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), sobre la base de la equidad y la justicia social.

Se reconoce el esfuerzo programático basado en necesidades de la población uruguaya, en algunos casos, incorporando variables de género, clase social, etnia. También hubo un esfuerzo por comenzar a generar procesos de organización de los usuarios del sistema de salud.

Además, se reconoce la importancia de los convenios firmados entre el Ministerio de Desarrollo Social (Mides) y los gobiernos de Venezuela y Cuba para la atención ocular de población en extrema pobreza.

Recomendaciones

Es necesario mejorar el diagnóstico y rediseñarlos, según la metodología de las organizaciones que tienen saber acumulado en la redacción de informes sobre Derechos Humanos. Esto propiciará pautas claras para el diseño articulado, integral y eficaz de políticas orientadas a trabajar sobre las causas estructurales que impiden el ejercicio del derecho a la salud.

El diagnóstico debe arrojar luz sobre los vacíos en lugar de centrarse en la descripción de lo que se está haciendo. Recomendamos dejar constancia del vacío en cuanto a la incorporación de los profesiones sociales en los equipos de salud. Recomendamos reseñar las normativas vigentes, y su correspondencia con las leyes nacionales, con las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y los acuerdos y programas suscritos por Uruguay en convenciones y conferencias de la ONU y con los acuerdos y pactos vigentes a nivel del Derecho Internacional en materia del derecho a la salud. De la misma manera, poder visualizar los vacíos en la reglamentación en relación al PIDESC.

En este sentido, y en particular en relación a obligaciones para eliminar la discriminación de etnia y raza, varios organismos internacionales señalan la importancia de relevar y sistematizar de manera correcta esta información. En nuestro país, en años inmediatos a la Conferencia Mundial Contra el Racismo se experimentó una gran actividad y el relacionamiento entre el Estado y la sociedad civil dejó sentadas las bases para un trabajo conjunto.

Una propuesta a considerar sería volver a acercar a expertos y autoridades de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) para que vuelvan a prestar su colaboración, esta vez con las actuales autoridades.

También sería interesante realizar algún estudio marco sobre algunas de las patologías que afectan de manera diferenciada y dramática a individuos afrodescendientes. Seguramente de las conclusiones que se puedan extraer de enfermedades como la anemia falciforme, y sus connotaciones en el sistema de salud, se resolverá positivamente la realidad sanitaria para muchas familias de este origen.

En tal sentido es necesario generar sistemas de información actualizados por corte de género, etnia, localización territorial y área laboral, que posibiliten el contralor del cumplimiento de los DESC.

Insuficiencias en el proceso de trabajo

Diversos factores impidieron la consolidación de instancias de diálogo en el grupo. Básicamente operó una limitación sistemática desde el Estado en cuanto a los tiempos a dedicarle a la confrontación.

Asimismo, encontramos un acceso limitado a la información. No se llevó acta de reuniones que permitieran registrar los acuerdos, el seguimiento de su cumplimiento o sus incumplimientos posteriores, así como el registro que habilitara conocer el número de aportes conceptuales realizados y puestos sobre la mesa de discusión.

Se visualizó un excesivo pragmatismo, y cierta desconfianza, respecto a la verdadera finalidad del trabajo que era articular con los representantes de la sociedad civil.

Aciertos en el proceso de trabajo

El trabajo conjunto dio como resultado un informe. Aunque los miembros de la organizaciones sociales no hayamos encontrado la vía de incorporar nuestra mirada en el mismo, se habilitó la posibilidad de incluir un capítulo con los aportes discrepantes.

Consideramos positivo el logro de haber conformado el grupo de trabajo manteniendo cada parte su propio perfil, lo que fue posible en virtud de las reuniones periódicas con nuestros pares convocadas desde la Coordinación de la PIDHDD.

No se puede decir que la comunicación en lo que respecta a aspectos organizativos y de funcionamiento no fuera fluida, sobre todo vía email. Disponíamos, asimismo, de un lugar adecuado y agradable para los encuentros de trabajo.

El clima de confrontación que fuera mencionado se mantuvo entre márgenes de respeto y sentido común. Asimismo, se contemplaron las diversas dificultades personales para la participación plena, adecuándose los tiempos y horarios en función de ellas.

Conclusiones

La experiencia realizada puede evaluarse como positiva, debido a que es la primera vez que el Estado y la sociedad civil se abocan a la tarea de cumplir con una demanda formal que la comunidad internacional le exige al país. Fue necesario –en muy poco tiempo– reconocerse en las diferencias y en la necesaria complementariedad de los diferentes saberes acumulados.

Al mismo tiempo, quedó en evidencia la dificultad del Estado para generar espacios que cuestionen sus políticas de Derechos Humanos o, mejor dicho, la falta de las mismas en múltiples áreas, aún cuando esto se plantea no de manera opositora, sino propositiva.

El informe no recoge la perspectiva de derechos y presenta, además, un diagnóstico incompleto del estado de situación del derecho a la salud en Uruguay. El aporte de la sociedad civil viene a cuestionar estas carencias más que a suplir los vacíos de información, constituyendo éste en un primer paso en el camino de construir una mirada oficial, desde el encuadre de los DESC en el país.

Género

"Los Derechos Humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los Derechos Humanos universales. La plena participación, en condiciones de igualdad, de la mujer en la vida política, civil, económica, social y cultural en los planos nacional, regional e internacional y la erradicación de todas las formas de discriminación basadas en el sexo son objetivos prioritarios de la comunidad internacional."

Declaración y Programa de Acción de Viena

El presente artículo no pretende ser un análisis del estado de situación de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las mujeres uruguayas, sino apenas anotar brevemente alguna de las novedades que se han producido en la materia durante el año 2006. Este año las tradicionales conmemoraciones del Día Internacional de la Mujer, parecían estar llamadas a mostrar los avances en el cumplimiento de los compromisos formulados por el gabinete ministerial el 8 de marzo anterior, en un acto representativo del mayor compromiso con los derechos de las mujeres expresado por gabinete uruguayo alguno. Sin embargo, un confuso episodio consiguió opacar el acto gubernamental, indignar a las mujeres organizadas y preocupar a más de un defensor de la democracia y la laicidad del Estado. El 7 de marzo, el diario El Observador, publicaba que en una reunión de "cabezas de lista" de los sectores frenteamplistas, el vicepresidente de la República, Rodolfo Nin Novoa, habría informado que de aprobarse un proyecto de despenalización del aborto, el presidente Tabaré Vázquez lo vetaría, y que si el Parlamento levantaba el veto dispondría la disolución de las cámaras legislativas y llamaría a nuevas elecciones.(1)

Si bien la postura contraria a la despenalización del aborto de Vázquez es conocida desde la campaña electoral de 1994, no dejó de asombrar que un presidente progresista se ubicara frente a la eventualidad de la sanción de una nueva regulación del aborto, de la misma manera que en su momento lo hiciera el presidente Jorge Batlle, que también había adelantado su veto a una ley sobre los derechos reproductivos.

La Coordinadora de organizaciones sociales de defensa de la salud reproductiva (2) ha visto el anuncio del veto presidencial como un mecanismo coercitivo: *"El señor presidente de la República, ciudadano doctor Tabaré Vázquez no puede imponer su verdad, desconociendo los mecanismos democráticos y la opinión de la ciudadanía (...)Quien jamás va a vivir en su propio cuerpo la experiencia de un embarazo no deseado debe - por los menos- tener la sensibilidad de reconocer que la decisión última le compete a las mujeres".*

La misma Coordinación en carta a los parlamentarios, recordó que *"El Proyecto de Ley de Defensa de la Salud Reproductiva obtuvo la aprobación de la Cámara de Diputados en diciembre de 2002 en el marco de una extraordinaria movilización y debate ciudadano. En 2004 las encuestas de opinión pública establecían que 63% de las y los encuestados, apoyaban este Proyecto de Ley. Su rechazo por el Senado estuvo condicionado por la circunstancia especialmente relevante del pronunciamiento del entonces Presidente*

1Diario El Observador, 7 Mar. 2006

2 Conformada por PIT-CNT, Mundo Afro, diversas organizaciones de Derechos Humanos y prácticamente todas las organizaciones de mujeres.

de la República sobre su intención de interponer un 'veto' en caso que el Senado lo aprobase. Como se recordará, algunos votos negativos se fundaron en la "inoportunidad" de propiciar una confrontación entre legisladores del partido de gobierno y el titular del Poder Ejecutivo. Habiendo mayoría de legisladores a favor del Proyecto de Ley, este se frustró por la interposición de un recurso fuertemente cuestionable en su legitimidad democrática, como es la presión política ejercida desde el Poder Ejecutivo para evitar un pronunciamiento del Legislativo." Terminaba señalando que el anuncio del veto *"parece haberse instalado como una rutina político institucional que consideramos altamente perjudicial, tanto para la realidad que espera de los cambios legales necesarios como para la profundización de la vida democrática del país. Nos asiste una fuerte preocupación por esta dinámica, que de mantenerse y reproducirse, establecería una virtual censura previa a la apertura del debate sobre cualquier iniciativa que no contara de antemano con el visto bueno del Ejecutivo."*(3)

Lo cierto es que el anunciado veto ya ha producido resultados: al menos dos senadores de la bancada de gobierno han anunciado que no votarán el proyecto para no enfrentarse con "su" presidente. Si bien la mayoría de los senadores frenteamplistas mantienen su voluntad de votar a favor, con estos anuncios la suerte del proyecto ha quedado en manos de al menos tres senadores de la oposición cuyos votos harán falta para que el Senado apruebe el proyecto y pueda pasarlo a la Cámara de Diputados.

Avances

Una novedad positiva en materia de derechos de las humanas es que la anunciada voluntad política del gobierno, aunque lentamente, pareciera comenzar a concretarse en acciones y programas.

Particularmente, son destacables los avances en el Ministerio del Interior que ha modificado el escalafón del personal subalterno, suprimiendo una norma que establecía que las mujeres policías sólo podían ascender cuando quedaban vacantes exclusivamente en la Policía Femenina; de tal manera los hombres tenían muchas más posibilidades de ascenso que las mujeres en igualdad de condiciones.(4)

Por su parte el Ministerio de Salud Pública ha implementado el Programa de Salud de la Mujer y Género que busca trascender el abordaje sobre la salud de las mujeres centrado en la maternidad, con programas integrales que comprendan salud sexual y reproductiva, anticoncepción, maternidad y aborto sin riesgos, salud de adolescentes, climaterio y tercera edad, e incorpore la condición masculina como una variable de la salud de las mujeres. El principal objetivo que se ha planteado el programa es la inclusión del despistaje de violencia doméstica en las consultas del primer nivel de atención.

Todos los programas del Ministerio de Desarrollo Social buscan contribuir no sólo a la superación de la indigencia sino también a las desigualdades de género. Por ejemplo, el PANES tiene como beneficiarias a 156.500 mujeres de las cuales el 40% son niñas, las que representan el 52% del total de los amparados. El 59% de los/as jefes/as de hogar atendidos son mujeres. Más del 70% de los/as beneficiarios/as de Trabajo por Uruguay y el 80% de los/as participantes en Rutas de salida también lo son.

El Instituto Nacional de las Mujeres

A fines de 2005 se aprobó la ley de Presupuesto Nacional 2005-2009, y así el viejo e inoperante Instituto Nacional de la Familia y la Mujer - que había pasado del

---

3 Disponible en internet: http://www.convencion.org.uy/aborto/Carta

4 Faroppa, Juan. "La situación en el MI". En: *Presupuesto y Rendiciones de Cuentas con perspectiva de género*.

MEC, al Mides a principios de año - cambió su denominación a Instituto Nacional de las Mujeres (Inamu).

La Ley Nº 17.930 del 23 de diciembre de 2005 le asignó como cometidos:

* "Ejercer, como ente rector de las políticas de género, las funciones de promoción, diseño, coordinación, articulación, ejecución, así como el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas.

* Garantizar el respeto de los Derechos Humanos de las mujeres, integrando la igualdad de oportunidades y derechos a los derechos políticos, económicos sociales y culturales.

* Promover una ciudadanía plena, garantizando la inclusión social, política, económica y cultural de las mujeres, así como su participación activa en el proceso de desarrollo nacional.

* Velar por el cumplimiento de los compromisos internacionales que el país ha suscrito en materia de género y realizar y ejecutar, dentro de sus posibilidades financieras, los convenios internacionales de cooperación vinculados a dicho cumplimiento.

* Promover el acceso de las mujeres a los recursos, las oportunidades y los servicios públicos, de manera de contribuir a erradicar la pobreza, fortaleciendo su capacidad productiva mediante el acceso al empleo, el crédito, las tierras, la tecnología y la información.

* Garantizar el acceso y la plena participación de la mujer en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones."

Tantos e importantes deberes sin embargo cuentan con una muy exigua dotación presupuestal para ser cumplidos, ya que según la Directora General del Mides, Diana Marcos: *"Estimamos que el Instituto Nacional de las Mujeres tendría como asignación presupuestal $U 6.000.000 para sueldos, $U 4.000.000 para gastos y $U 2.000.000 para inversiones."*(5) Seguramente es esta limitante la que ha hecho que, entre otras cosas, el país no participara en importantes reuniones internacionales donde se consideraban diferentes aspectos de la situación de las mujeres.

Esta carencia de fondos genuinos ha sido atemperada hasta la fecha con asignaciones de la cooperación internacional (6), no obstante lo cual la Bancada Bicameral Femenina anotaba que el Inamu se enfrenta a "la imprescindible necesidad de un plantel mayor".(7)

Pese a la limitación tanto de recursos humanos como materiales, el Inamu ha realizado una multifacética actividad desarrollando seminarios y reuniones, muchas veces contando con el apoyo de organismos internacionales u organizaciones de mujeres de la sociedad civil.

Sin duda lo más destacable de su actividad es la campaña "Tenemos un Plan" y la realización de las asambleas departamentales de mujeres, iniciativas que se enmarcan en lo que será el Primer Plan Nacional de Igualdad de Derechos y Oportunidades. Al momento de escribir este artículo se han realizado las primeras asambleas en algunos departamentos del interior con gran participación y con aportes significativos para la concreción del Plan.

Haciendo referencia al mencionado Plan el 8 de marzo de 2006 el Presidente de la República Dr. Tabaré Vázquez había señalado *"La igualdad ante la ley y ante la vida es un derecho de todos y todas las ciudadanas del mundo. Y ese derecho a la igualdad se consagra con políticas de igualdad. Por eso me parece muy oportuno que en este Día Internacional de la Mujer, nuestro*

---

5 Marcos. D. "El presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social". En: Presupuesto y Rendiciones de Cuentas con perspectiva de género, Bancada Bicameral Femenina. UNIFEM, PNUD. 2006

6 No fue posible determinar la totalidad de las agencias donantes y los montos correspondientes de la ayuda brindada.

7 Marcos D. ob. cit.

Instituto Nacional de las Mujeres efectúe el lanzamiento del primer Plan Nacional de Igualdad de Derechos y Oportunidades. Al hacerlo, está reafirmando y concretando un compromiso asumido por el Gobierno Nacional en su conjunto hace hoy exactamente un año."

Leyes y política

No son muchos los avances legislativos que se registran hasta la fecha de escribir este informe, pero es factible que antes de finalizar el año otras leyes queden sancionadas. Desde nuestra perspectiva merece subrayarse la aprobación en este período de tres leyes:

La Ley Nº 17.938 del 21de diciembre 2005, que finalmente derogó el aberrante artículo 116 del Código Penal, que establecía: *"El matrimonio del ofensor con la ofendida extingue el delito o la pena en su caso, tratándose de los delitos de violación, atentado violento al pudor, estupro y rapto".*

La Ley Nº 17.957 del 18 de abril 2006, que crea el Registro de Deudores Alimentarios, donde se inscribirán aquellos que adeuden más de tres cuotas de una pensión de alimentos a la que están obligados. La anotación en el registro invalidará la obtención de tarjetas de crédito y préstamos bancarios y la imposibilidad de contratar con el Estado. Con esta ley los y las legisladoras buscan dotar de herramientas a los jueces para disminuir el incumplimiento de las pensiones alimenticias, que según estimaciones de un reciente estudio de la Udellar y Unicef, alcanza al 61% de los menores, que no perciben una transferencia, entendida como el pago regular en dinero o como un gasto habitual del cual el padre se hace cargo.(8)

La aprobación de la Ley Nº 18.026, del 25 de setiembre 2006, de cooperación con la Corte Penal Internacional en materia de lucha contra el genocidio, los crímenes de guerra y lesa humanidad, implica no sólo un avance en materia de Derechos Humanosen general, sino también constituye un adelanto muy significativo en la conceptualización de las normas nacionales en materia de género.

Si bien la sub-representación de las mujeres en todas las esferas de decisión en nuestro país se mantiene, ha habido buenas noticias en la materia: la recomendación emanada del congreso del PIT-CNT sobre la cuotificación en la participación de la conducción sindical, la resolución de la Vertiente Artiguista que establece un obligatorio 30% como mínimo para la participación de las mujeres en sus órganos de conducción y el ingreso de una mujer a la Suprema Corte de Justicia tras largos años en que dicho organismo fuera íntegramente compuesto por hombres.

Un avance importante es el incremento de información de calidad del que se dispone sobre la situación de las mujeres uruguayas. El Instituto Nacional de Estadística ha introducido una serie de preguntas en la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2006 que está llevando a cabo y en acuerdo con Inamu ha publicado los "Indicadores de género 2001 – 2004". Por su parte un consorcio interinstitucional convocado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) está llevando a cabo el "Proyecto Género y Generaciones", que incluye una gran encuesta sobre la reproducción social y biológica de la población uruguaya, cuyos resultados se hna comenzado a difundir este año. Hasta ahora el país contaba sólo con una Encuesta Nacional de Fecundidad realizada en 1986, lo que potencia la trascendencia de la información recabada.

Varios trabajos publicados en el año arrojan luz sobre la situación de algunos colectivos de mujeres poco visibilizados y

---

8 Asignaciones familiares, pensiones alimenticias y bienestar de la infancia en Uruguay. Universidad de la República y Unicef.

cuyos Derechos Humanos son usualmente vulnerados, como son las mujeres privadas de libertad y las mujeres y niñas tratadas.

El informe sobre “Situación de las Mujeres Privadas de Libertad en el Uruguay”(9) llegó a la conclusión de que el *“Estado no cumple la normativa internacional en la materia (en particular con las Reglas Mínimas para el tratamiento de los reclusos), y por lo tanto los Derechos Humanos no tienen el carácter de universalidad para con las mujeres privadas de libertad.”*

Según este informe la situación que sufren las mujeres reclusas (5.6% de las personas recluidas) se produce *“al encontrarse privadas de libertad bajo un modelo de encierro androcéntrico y que, por tanto, responde a las necesidades y realidades masculinas, desconociendo necesidades y derechos propios de su condición de género.”*

Recluídas en edificios con una infrestructura inadecuada, que en la mayoría de los casos son o dependencias policiales o anexos de los establecimientos para hombres, se constató un *“casi nulo acceso de las mujeres privadas de libertad a las actividades laborales y educativas en las cárceles departamentales”*, con lo cual difícilmente podrán acceder a los beneficios de la ley de humanización de las cárceles. Esta situación es particularmente grave si se considera que muchas de ellas buscan trabajar durante su reclusión para poder seguir manteniendo a sus hijos. Las más de las veces, se carece de espacios adecuados e independientes en las cárceles que garanticen el respeto de los derechos de los/as niños/as hijos/as de las reclusas.

La discriminación que existe extramuros se reproduce y acentúa al interior de los centros penitenciarios de mujeres, donde se les niega por ejemplo el derecho a la visita íntima, o donde se les imparten cursos “para mujeres” que, como señala el informe *“no siempre confieren independencia ni posibilidades de real inserción laboral”*.

Es auspicioso que tan categóricas conclusiones emanen de un equipo en el que figuran representantes de organismos públicos en cuyas manos estará resolver la situación diagnosticada.

Con respecto a las mujeres y niñas traficadas, Uruguay ha sido incluido por primera vez en el Informe anual del Departamento de Estados Unidos de América, sobre Trata de Personas. En él se afirma que *“Uruguay es cada vez más un país fuente de trata de mujeres y menores con el fin de explotación sexual, y país de destino y tránsito de trabajo forzado”*. Se subraya además que “La información recientemente disponible que indica una creciente preocupación por el número de menores en el país que caen víctimas de la trata de personas, y especialmente la trata de personas para la explotación sexual con fines comerciales”.(10)

Compartiendo esta preocupación se ha publicado recientemente el trabajo “Invisibles y silenciadas. Aportes y reflexiones sobre la trata de personas con fines de explotación sexual comercial en Uruguay”, de la Dra. González Perrett y la Lic. Tuana Nageli, realizado para la Organización Internacional para las Migraciones que llega a similares conclusiones.

---

9 Realizado por el Consejo de Educación Secundaria, ONG Anima, Comisionado Parlamentario, Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados, Patronato Departamental de Canelones, Serpaj, Instituto Nacional de Criminología, Inamu, Dirección Nacional de Cárceles, ministerios del Interior y de Salud Pública

10 Departamento de Estado EEUU. Informe 2005 sobre Trata de Personas. 3/06/05. Citado por Margarita Navarrete en la reunión fundación de la Red Latinoamericana y del Caribe contra la Trata de Personas. Santo Domingo, 25-30 Abr. 2006.

Foto: Artigas Pessio

Seguridad Social[*]

Luces y sombras

Desde la perspectiva de la lucha de los pueblos por sus derechos, la seguridad social constituye un Derecho Humano fundamental que se fue conquistando y construyendo a lo largo de décadas. Como resultado de estos procesos, hoy es reconocido en el marco del Derecho Internacional en documentos fundamentales tales como el Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales del Sistema Internacional (PIDESC) o en el Protocolo de San Salvador del Sistema Interamericano. Estos tratados han sido ratificados por el Estado Uruguayo, lo que confiere un respaldo jurídico y le impone una serie de obligaciones.

El sistema de seguridad social en Uruguay es fruto de un proceso histórico de acumulación de medidas gestadas a partir de las presiones de grupos corporativos vinculados a ramas laborales y de su relación con los partidos políticos.

En las últimas décadas la informalización creciente del mercado de trabajo introdujo un nuevo problema para un sistema de seguridad social que fue concebido como un conjunto de prestaciones destinadas a cubrir determinados riesgos, aplicadas a trabajadores del sector formal de la economía. La tendencia de la última década indica que cada vez más personas, por ser excluidas del sector formal

---

[*] Autor: Fernando Willat (Serpaj) -PIDHDD-UY

resultaran además excluidas del sistema de la seguridad social: los más pobres de la sociedad, los que se vuelven más invisibles, más desprotegidos, los mismos que por los procesos de segregación residencial han sido expulsados hacia las zonas periféricas de las ciudades. Precisamente para ellos el sistema de seguridad resulta inexistente.

En las últimas administraciones el Estado ha violado el derecho a la seguridad social: por omisión respecto de la adopción de medidas con el fin de lograr una progresiva incorporación de todos y todas a las prestaciones, y por adoptar otras que resultaron regresivas en cuanto a los niveles de satisfacción de este derecho. Esto fue denunciado continuamente por el equipo representación de los trabajadores en el Banco de Previsión Social (ERT). Las señales más recientes del Estado son alentadoras en cuanto a esperar un cambio. Pero para ello debería repensarse el sistema de seguridad social como una política pública construida a partir de la matriz de obligaciones del Estado que derivan del PIDESC.

La inadecuación del sistema

Una investigación del año 2003 del ERT, el Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) y la Fundación Friedrich Ebert Stiftung en Uruguay (Fesur) sobre los problemas del sistema mirado desde una perspectiva de género releva carencias por la inadecuación del sistema a la realidad social.(1)

Las tendencias demográficas indican que en Uurguay existe una baja fecundidad general, que provoca el aumento de la relación de dependencia de los adultos mayores con respecto a las personas activas. No obstante, existe una doble norma demográfica: por un lado baja fecundidad en los estratos socioeconómicos medios y altos, conjuntamente con tasas más altas de fecundidad en los estratos bajos, que lleva a la reproducción intergeneracional de la pobreza y al aumento de hogares monoparentales con jefa mujer en dichos sectores. Se ha registrado un incremento sostenido y muy significativo de las parejas sin vínculos formales.

Hay una inadecuación de los sistemas de protección social a la actual estructura de necesidades y riesgos que es producto de la inestabilidad familiar, el incremento de hogares atípicos y las bajas posibilidades de generar ingresos de los trabajadores más jóvenes. En la década del 60 se suponía que los riesgos sociales más graves ocurrían en la vejez, y por eso se priorizó relativamente el mejoramiento de las jubilaciones. Sin embargo, la incidencia del riesgo social se ha ido desplazando hacia la juventud y las familias jóvenes, situación que no ha sido contemplada debidamente aún por los sistemas de seguridad social.

Esta ineficacia lleva a que se traspasen responsabilidades primordialmente hacia la esfera familiar y en esta son las mujeres las que finalmente se hacen cargo de la ausencia de prestaciones sociales. No se contemplan en forma eficiente las necesidades de cuidado infantil, proporcionando guarderías para que las madres puedan incorporarse con mayor facilidad al mercado de empleo formal. No se adecuan las normativas legales y reglamentarias a la adquisición de derechos por parejas que se encuentran en condición de concubinato, cuando se constata que es una tendencia sostenida el incremento de estas situaciones.

Las mujeres con mayores niveles educativos disfrutan de ventajas en términos de sus posibilidades de participación laboral, lo que coincide con su ubicación en los tramos de ingreso superiores.

Las mujeres pertenecientes a los es-

---

1 ERT, ICD, Fesur. *Mujer y Seguridad Social*. Montevideo. 2003.

tratos más bajos tienen dificultades para incorporarse a la fuerza de trabajo. Las razones se vinculan tanto a la carencia de medios para ceder las responsabilidades domésticas y el cuidado de los hijos a terceros, como al hecho que los roles domésticos adscriptos a las mujeres se encuentran fuertemente instalados.

Las políticas públicas de previsión social han tenido efectos para mejorar la situación de los adultos mayores pero a partir del año 2000 se produce un claro proceso regresivo, con la caída del poder adquisitivo de las jubilaciones, que han sido tradicionalmente insuficientes para independizar económicamente a los adultos mayores de sus familiares.

Las asignaciones familiares hasta 1999 dejaban fuera a más de 200.000 niños que vivían en situación de pobreza, precisamente por estar sus familias fuera del sector formal de la economía. Esta situación se ha revertido al realizarse modificaciones en el modo de asignar estos beneficios a partir de aprobación de las leyes N° 17.139 y N°17.758.

El crecimiento del informalismo en el mercado de trabajo y el aumento de las dificultades para realizar aportaciones, fue causando que cada vez más gente quedara fuera del sistema de seguridad social. La desocupación, la precariedad, la informalidad y el subempleo registraron un crecimiento sostenido en la última década y en particular han perjudicado más a las mujeres, lo que va asociado con una menor cobertura de la seguridad social.

Los trabajadores por cuenta propia sin local, no encontraban incentivos adecuados para ingresar al sistema. Sólo un 7% estaba registrado en el BPS y para hacerlo los trabajadores deberían invertir promedialmente el 40% de sus ingresos si no se podían amparar o no se amparaban a la ley de monotributo que incluyó solamente a menos del 2% de los mismos.

La transformación indebida de trabajadores dependientes en empresas unipersonales fue un fenómeno creciente durante la última década en el sector privado y en el público. Se fomentó el trabajo contratado irregular, no remunerado y las becas y pasantías no registradas en la seguridad social.

El seguro de desempleo cubre un porcentaje muy reducido de los trabajadores. Según la Encuesta Continua de Hogares (ECH) que releva el Instituto Nacional de Estadística, en los últimos años, el seguro cubre aproximadamente 4,5% del total de personas desocupadas. Podría haber distintas razones para esta baja cobertura: no están cubiertos los desocupados que no provienen del sector privado ya que no tienen derecho a la prestación, tampoco ampara a los desempleados de duración superior a seis meses o los que están buscando trabajo por primera vez y, finalmente, tampoco están cubiertos los desocupados que eran asalariados privados pero no realizaban aportes a la seguridad social. Si miramos los datos de 2005, alrededor de 48% de los desocupados no cobra el seguro porque está ingresando al mercado de trabajo por primera vez. El 17,7% está reingresando luego de una interrupción prolongada. El 28,4% había trabajado por última vez hacía más de un año y el 2% estaba desempleado hace más de seis meses. Los desempleados pero que eran asalariados privados pero no aportaban a la seguridad social eran casi un 25% del total de desocupados. (2)

La única actividad del sector privado que está excluida del seguro de desempleo es el servicio doméstico, donde la gran mayoría de sus trabajadores son mujeres. La cobertura de seguro de enfermedad de las trabajadoras domésticas está por debajo del 25% y sólo un tercio están afiliadas al BPS.

---

2 Entrevista a Verónica Amarante y Marisa Buchelli. En: El País. 16/10/2006.

La reforma de la Seguridad Social de 1995

En 1992 el gobierno Uruguayo realizó un convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), "Programa de Reforma del Sector de Inversiones" (PRSI), firmado el 30 de noviembre de 1992, que plantea compromisos relativos a la reforma del sistema previsional que contienen la matriz de la reforma que luego se implementaría y que son condiciones para el que el BID apoye dicho programa con un préstamo de U$S 65 millones. Estas negociaciones se realizaron con total ocultamiento a la ciudadanía. En 1995 se apruebó la Ley N°16.713 por la que se adopta una reforma estructural del sistema de previsión social que responde a los lineamientos impuestos por el BID.

Esta reforma crea un sistema mixto donde los afiliados participan por parte de sus ingresos en el régimen solidario de prestaciones del BPS y por otra parte de sus ingresos en el régimen de cuenta individual de las AFAPs. También promueve la flexibilización de las relaciones laborales posibilitando la sustitución de trabajadores dependientes en autónomos, con la consiguiente pérdida de derechos laborales y de seguridad social. Aumenta las condiciones de exigibilidad para acceder a las prestaciones y rebaja los montos de las prestaciones del BPS. La cantidad mínima de años con aportes registrados, para configurar la causal jubilatoria aumenta de 30 a 35 años tanto para hombres como para mujeres, en tanto que la edad mínima pasa de 55 a 60 en las mujeres en tanto se mantiene en 60 para los hombres. También se incrementan las exigencias para las jubilaciones por edad avanzada, por incapacidad y por indigencia y a las pensiones de sobrevivencia. No se modificaron las prestaciones y se postergó la discusión sobre aquellas que no brinda el BPS (militares, policías, bancarios, escribanos y profesionales).

A diez años de implementada esta reforma es posible evaluarla desde la perspectiva de los Derechos Humanos. Se trata de una reforma enmarcada en los procesos de transformación neoliberal que trasladaron al mercado funciones asumidas hasta entonces por el Estado. Los aspectos de la reforma relativos a la flexibilización de las relaciones laborales convergieron con otras medidas adoptadas por el Estado que fueron decisivas en el crecimiento de la informalidad. La reforma obtuvo logros positivos al incrementar los fondos previsionales, lo que se trasladaría al monto de las jubilaciones futuras. Pero ello asociado a la exclusión de importantes sectores de la población de la posibilidad de reunir una causal jubilatoria, se convierte en un elemento más en la regresividad de la distribución de la riqueza.

El análisis de la densidad de las cotizaciones(3) muestra que ésta ha ido cayendo sistemáticamente desde la implementación del nuevo sistema hasta al menos el año 2003. Mientras en 1997 se ubicaba en el 83,8%, en 2003 era de 56,9%. En la base de este fenómeno se encuentra el hecho del aumento del desempleo y de la precarización e informalización del empleo, que lleva a que cada vez resulte más difícil para más trabajadores y trabajadoras tener continuidad en la realización de sus aportes. Como el nuevo sistema estableció un mínimo de 35 años de aportes efectivos, las discontinuidades en la aportación llevan a que a la edad de 60 años sean muy pocos los que puedan jubilarse.

La proporción estimada de personas que alcanzaría el mínimo de 35 años de

---

3 La densidad de cotizaciones se calcula como el cociente de la cantidad de meses que el trabajador registra al menos un aporte, dividido entre la cantidad de meses que tiene el período de referencia.

aportes a los 60 años de edad fue 14,9% y a los 65 años 23,1%. Mientras que el 16,5% de los hombres accedería a una jubilación a los 60 años sólo el 11,7% de las mujeres lo haría y estas cifras resultan de 24,8% para los hombres y 19,4% para las mujeres cuando se estima para la edad de 65 años.(4)

En el sistema de seguridad social, las mujeres reciben menores beneficios que los hombres. Esto se debe a que en el mercado de trabajo también se encuentra en condiciones desventajosas. Reciben menores remuneraciones salariales, padecen mayor desempleo, subempleo y precariedad laboral, tienen menor densidad de cotización y menor capacidad de ahorro, menores posibilidades de cotización y registración de años de trabajo y una mayor expectativa de vida. Este último aspecto va a actuar de manera negativa para el cálculo de su futura jubilación ya que la renta será estimada en base a cálculos actuariales con tablas de sobrevida por edad y sexo.(5)

La reforma tampoco resolvió el problema de la financiación del sistema. La asistencia neta proveniente de rentas generales y de impuestos afectados, para financiar los costos del sistema era en 1990 del 18%, y en el año 2003 había aumentado al 53% . A partir de 1999 las erogaciones por prestaciones fueron disminuyendo con un ritmo mayor a partir del 2001, situación que se mantuvo hasta el año 2003, lo que implicó una reducción en la cantidad y calidad de las prestaciones. Este hecho fue dándose en forma simultanea con la caída de la recaudación. Se mantiene alto el nivel de inversiones del Fondo de Ahorro Previsonal en papeles del Estado. El Fondo de los trabajadores sufrió una importante merma en 2002, producto de la crisis del país, siendo los riesgos de la inversión absorbidos enteramente por los trabajadores. Mientras tanto las Administradoras de Fondos Previsionales han cobrado altas comisiones que se descuentan de los ahorros de los trabajadores, y transferido costos al BPS por trabajo administrativo que no les era cobrado.(6)

Los dos últimos años

Con el nuevo gobierno se marca un claro cambio de signo en el enfoque y orientación de las políticas de seguridad social y en las políticas destinadas a recuperar la formalidad del empleo y proteger los derechos de los trabajadores y las trabajadoras. Se han revertido las tendencias más negativas que causó la crisis del 2002, y se ha tomado medidas que incorporan a los trabajadores informales a la recepción de prestaciones.

Entre las medidas más significativas adoptadas por las nuevas autoridades del BPS pueden reseñarse: la extensión de las Asignaciones Familiares a hogares pobres mediante modificaciones introducidas en 1999 y profundizadas en 2004 ha permitido la incorporación de más de 200 mil niños. Otro aspecto significativo ha sido la colaboración con el Ministerio de Desarrollo Social, a través del cual se han detectado personas que viven en situación de pobreza y que podrían tener derecho a prestaciones pero no las están percibiendo. Se aprobó un mecanismo de ajuste diferencial para jubilados que viven en hogares de menores recursos. También un aumento de topes de ingresos para los familiares no convivientes a efectos del otorgamiento de pensiones de invalidez o de vejez. Reforma de pasividades por modificación del

---

4 BUCHELI. M., FORTEZA. A., ROSSI. I. 2006. *Seguridad social y género en Uruguay: un análisis de las diferencias de acceso a la jubilación*.

5 ERT, ICD y Fesur. Loc cit.

6 Segundo encuentro hacia la conformación de equipos técnicos sindicales de seguridad social. ERT, Comisión de Seguridad Social PIT-CNT. 2006.

básico jubilatorio permitiendo al trabajador que fehacientemente pueda probar la incorporación de sus “mejores 20 años”, para quienes fueran declarados jubilados o pensionistas por la Ley N° 16.713 (del 96 a la fecha). Creación de un “Índice Medio de Salario Ficto”, para cuando corresponda actualizar el cálculo del sueldo básico jubilatorio de asignaciones computables anteriores a 01/1968. Equiparación del derecho al seguro de paro para los trabajadores rurales. Aprobación de una ley de reconocimiento por cómputo ficto de años de servicio a efectos jubilatorios y pensionarios para víctimas de la dictadura. Proyecto de Ley de reconocimiento de los derechos laborales de los trabajadores del sector doméstico, actualmente a estudio del Parlamento Nacional, entre otras.(7)

En suma, la situación de la seguridad social requería ya desde los años 60 medidas para subsanar sus deficiencias, que no sólo no se han adoptado, sino que aquellas que si se implementaron agravaron la situación. A la inadecuación inicial del sistema se suma el efecto de exclusión social sistemática de las últimas décadas, fruto de las políticas neoliberales.

Las medidas adoptadas por la nueva administración comienzan a revertir las tendencias regresivas de los gobiernos anteriores. Sin embargo, aún falta una verdadera respuesta a los problemas estructurales del sistema y a su inadecuación a las problemáticas sociales.

No debe quitársele valor a las modificaciones parciales que han demostrado ser una herramienta útil para cambiar la racionalidad del sistema. Pero tampoco debe eludirse la responsabilidad de abordar por primera vez el desafío de construir una política pública de seguridad social que se conciba globalmente desde la perspectiva de Derechos Humanos y en respuesta a las nuevas realidades sociales y sus problemas.

El Estado tiene la obligación de definir planes de acción con metas y plazos concretos para dar respuesta a éstos. Tiene la obligación de habilitar procesos participativos para recoger los aportes de la ciudadanía y de posibilitar el acceso público a la información pertinente para participar en el debate sobre este tema y para monitorear el cumplimiento de las responsabilidades del Estado.

---

7 Ibíd.

Seguridad y defensa en Uruguay

Un debate necesario

La seguridad y la defensa en América Latina atraviesan procesos de transformación política e institucional a los cuales no escapa Uruguay. Los mismos están insertos en la reestructura del sistema americano, las políticas multilaterales y los distintos mecanismos de cooperación entre Estados.

Muestras de ello pueden ser el reciente Debate sobre la Defensa Nacional, la posición del actual gobierno de no participar en la Operación Unitas y la relación con el Comando Sur de EEUU (1), que prometió diversos apoyos financieros para ayuda humanitaria.

El intento de articular nuevas políticas de seguridad y defensa en los planos nacional e internacional ha sido eje central de los últimos debates subregionales y hemisféricos. Allí aparece la necesidad de tirar abajo concepciones obsoletas (propias de la "Guerra Fría") y el desarrollo de un plan de seguridad regional, desde una perspectiva multilateral, cooperativa e integracionista.

El escenario hemisférico revela una integración endeble, producto probable de las asimetrías estructurales en los planos sociales, económicos, militares y de agendas políticas y comerciales, así como una debilidad de las instancias políticas hemisféricas (crisis de la Organización de Estados Americanos, inoperatividad de la Junta Interamericana de Defensa, adscripta al intrascendente TIAR (2), entre otros).

Las definiciones generales de la defensa argumentadas en la *multidimensionalidad*, no consiguen expresar los objetivos y concepciones presentes en las agendas nacionales de los Estados. Asimismo, un concepto multidimensional de seguridad se articula a una determinada caracterización de amenazas, que va más allá de la defensa exclusivamente militar. De aquí las "viejas" y las "nuevas" amenazas.

Las diferencias más explícitas están relacionadas con la inclusión del narcotráfico y el terrorismo. Asimismo, las distintas perspectivas sobre la relación entre seguridad y defensa, dan cuenta de preocupaciones en torno a la militarización de problemas policiales y la *policialización* de las Fuerzas Armadas.

Características de la Defensa en el Uruguay actual

Defensa: *"Disposición, conjunción y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la Nación, con el objeto de garantizar en todo tiempo, en todas las circunstancias y contra todas las formas de agresión, la seguridad y la integridad de su territorio, sus habitantes, de sus instituciones y de su desarrollo".* (3)

Seguridad: *"Situación requerida para que exista un orden jurídico institucional dentro del territorio nacional, conforme a la Constitución y a las Leyes de la República. Comprende todos los actos destinados a asegurar la preservación de dicho orden, abarcando*

---

1 Zona geográfica-militar comprendida desde el sur de EEUU con excepción de México, hasta el polo sur, y entre los océanos Atlántico y Pacífico.

2 Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, firmado por Uruguay en 1947.

3 Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL). La Defensa Nacional, aportes para un debate. (2005). www.resdal.org

el mantenimiento de la tranquilidad interior, la paz social, el nivel cultural, las condiciones necesarias para el normal desarrollo de las actividades económicas, y el mantenimiento de la soberanía e independencia del Estado".(4)

Participación en Misiones de Paz

Uruguay *"ocupa el primer lugar en el mundo en cuanto a la cantidad de personal aportado al cumplimiento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en relación con la población del país, y el sexto lugar en el mundo por su contribución en número absoluto de personas".* Esto *"nos destaca en el concierto internacional y proporciona credenciales únicas para nuestra continua participación a favor de la seguridad y paz internacional".*(5) Cabría preguntarse cuál es la concepción de "seguridad" que se desprende de esto. Desde la perspectiva del Serpaj, ésta debe entenderse como el pleno goce de los Derechos Humanos de todas las personas. No es a través de la presencia de fuerzas militares que se puede lograr la paz, tan necesaria para la consecución de la seguridad, tal como la entendemos.

"El personal militar que cumple estas misiones, tiene la posibilidad de perfeccionar su instrucción profesional con situaciones reales, así como ampliar su cultura general por el conocimiento de otras civilizaciones (…) La participación en este tipo de misiones proporciona posibilidades de darnos a conocer países remotos y, de esa forma, tratar de ampliar mercados o lograr nuevos, no tradicionales, para comercializar nuestros productos. Asimismo, los ingresos económicos que sus soldados reciben, son volcados directamente a la sociedad y distribuidos en todo el país".(6)

Este aparente objetivo "altruista" de las operaciones de paz que llena de beneficios a los individuos y a toda la comunidad, en realidad busca justificar la participación (cualitativa y cuantitativa) en estas misiones.

Los viejos y nuevos roles asignados a los ejércitos

Luego del 11 de setiembre, y como consecuencia de la política exterior estadounidense para la promoción y protección de su seguridad interna, muchos Estados del continente *aggiornaron* sus agendas de seguridad y defensa.

Bajo las hipótesis de nuevos enemigos, como el terrorismo, se establecieron nuevos roles para las Fuerzas Armadas, antes privativas de la seguridad interna.

Así los ejércitos, caído el escenario de conflicto externo, y por tanto su deber de defensa nacional, pasan a asumir roles antes insertos en la órbita de las policías. Asumen un perfil sanitario (vacunación, prevención de salud, odontología, etc) y humanitario (suministro de alimentos en catástrofes naturales, reinstalación de infraestructura vial y edilicia, construcción de escuelas y centros de atención de salud, poda de árboles, etc). Este nuevo perfil es bien explícito en las Misiones de Paz y Operaciones de Estabilización encabezadas por la ONU.

El gobierno de EEUU amplió su espectro conceptual sobre la seguridad nacional, impregnando su postura en las relaciones sociales, culturales, económicas y políticas. Un ejemplo es el sustento que dan a los pactos militares y los tratados comerciales como el intento de Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) o los Tratados de Libre Comercio (TLC). Analizando los mapas sobre la instalación de bases militares estadounidenses en nuestro continente(7) llama la atención la coincidencia geográfica con yacimientos estratégicos, minerales, energéticos, alimentarios y acuíferos.

Una ayudita para los amigos

Al parecer, el alto grado de reconoci-

---

4 RESDAL. Bases para una Política de Defensa Nacional. (1999). www.resdal.org

5 Disponible en Internet: http://www.ejercito.mil.uy/rrpp/psic.htm

6 Ibíd.

7 Disponible en internet: www.visionesalternativas.org y www.geopolitica.ws

miento sobre el desempeño de los contingentes uruguayos en las misiones de paz, fue el argumento para que el subsecretario de Defensa José Bayardi entrara en contacto con el jefe del Comando Sur, el general Bantz Craddock, para instalar una escuela de formación de militares que intervendrían en operaciones de paz. En un seminario en Washington, organizado por el Centro de Estudios Hemisféricos para la Defensa (dependiente del Comando Sur), el gobierno estadounidense invitó a Uruguay, al que considera *"país amigo"* a sumarse a las "operaciones de estabilización" que ese país implementa en países donde la guerra concluyó.(8)

En virtud de que Argentina y Chile también estarían interesados en tener la escuela en su territorio, se estudiaría que la misma sea de carácter internacional. El relacionamiento fluido entre las Fuerzas Armadas de Uruguay y EEUU se enmarca en las buenas relaciones diplomáticas entre los presidentes Tabaré Vázquez y George W. Bush. Uruguay tiene, incluso, un agregado militar adjunto y oficial de enlace del Ejército con el Comando Sur: el coronel Alejandro Varela.

Producto de estas relaciones se fue gestando la posibilidad –ya descartada por el gobierno uruguayo- de la firma de un TLC con EEUU. También una "ayuda humanitaria" de 1,2 millones de dólares por parte del Comado Sur para llevar adelante varios emprendimientos, entre ellos una policlínica de salud en el barrio Santa Catalina.

Esta policlínica médica y odontológica se construirá en un predio de la Armada Nacional –ubicado en Burdeos y Víctor Hugo- con un costo de entre 330 y 350 mil dólares. En ese predio se están terminando de edificar 100 viviendas para el personal subalterno de la Armada. En un terreno lindero está proyectada la construcción, también con fondos del Comando Sur, de una escuela primaria de tiempo completo y una escuela técnica.

Esto movilizó a los vecinos de Santa Catalina –un barrio de bajos recursos, ubicado al oeste de Montevideo- y generó un fuerte debate con posturas a favor y en contra de la construcción de esta policlínica.

La decisión de no participar en Unitas

El gobierno comunicó este año que no participará de la Operación Unitas que se desarrollan bajo el control del Comando Sur. El argumento fue que estas maniobras son un resabio de la "Guerra Fría", propias de un contexto histórico y político que entendía al mundo desde una concepción bipolar, actualmente obsoleta.

La oposición -a través del presidente de la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados, Javier García (Partido Nacional), y el ex ministro de Defensa Nacional Yamandú Fau (Partido Colorado)- se manifestó en contra de la decisión del gobierno, sosteniendo que las Fuerzas Armadas perderían la oportunidad de capacitarse, profesionalizarse y relacionarse con sus pares de la región.

Al respecto el diputado García ironizó: *"Por un lado dejamos de participar en las maniobras Unitas, pero por otro lado le pedimos dinero al Comando Sur de EEUU para hacer una policlínica en Santa Catalina"*.(9)

A la luz de estos giros en el oficialismo, cabe plantear lo oportuno de un Debate sobre la Defensa Nacional como forma de socializar ampliamente un tema que ha sido un "lastre" para la sociedad uruguaya, al menos durante los últimos 30 años.

Tantos años de cruenta dictadura dejaron secuelas de variada índole, entre las que se puede registrar el recelo, la desconfianza y hasta el rechazo hacia aquellas instituciones y Estados que violentaron integralmente los Derechos Humanos de toda una población. Es tiempo de construir nuestros propios modos de pensar y hacer.

---

8 De hecho, Uruguay ya está participando en una de ellas, la Minustah: Misión de ONU para la estabilización de Haití.
9 Diario La República, 8 Ago. 2006.

LIBRE
UNIVERSAL
SODRE
RADIODIFUSIÓN NACIONAL
Monte Carlo
tele

Foto: Rodrigo López

Libertad de expresión*

Poder Judicial y poder político

El 2006 no ha sido un buen año para la libertad de expresión en Uruguay, debido fundamentalmente a que se registraron retrocesos en algunas áreas claves que inciden directamente en su plena vigencia.

Una sucesión de fallos judiciales adversos terminaron por configurar un retroceso en materia de garantías judiciales para el ejercicio de estas libertades. Lamentablemente, la justicia no ha acompañado en esta materia la evolución que sus resoluciones muestran en el campo de las violaciones a los Derechos Humanos durante la dictadura cívico-militar.

La Suprema Corte de Justicia (SCJ) revocó una sentencia de un Tribunal de Apelaciones que había absuelto al periodista Carlos Dogliani. Así, determinó la condena definitiva a cinco meses de prisión -bajo el beneficio de la suspensión condicional de la pena- del periodista.

Además de condenar a Dogliani, con esta sentencia la SCJ cambió la jurisprudencia constante que sostuvo durante más de una década respecto a la libertad de expresión. En efecto, en un fallo de 1997(1) la corporación había establecido la preferencia de la libertad de expresión sobre el honor - en particular en casos que afectaran a funcionarios públicos- cuando los periodistas divulgan información de interés general y actuaban con apego a la verdad.

Casi una década después los ministros de la SCJ revisaron ese criterio y retomaron

---

*Autor: Dr. Edison Lanza (APU)

1 SCJ. Sentencia 253/97, en autos Schupp Julio César - Embajada de la República de Paraguay - Denuncia. Fasano Mertens, Federico.

uno anterior, absolutamente incompatible con la jurisprudencia internacional en materia de libertad de expresión. En este caso, el periodista Dogliani había sido denunciado por el intendente de Paysandú, Alvaro Lamas, por divulgar información y opinar sobre la exoneración de deudas de contribución inmobiliaria al propietario de un importante inmueble rural. La corporación consideró que la verdad de la información difundida no era relevante para absolver al periodista y censuró que Dogliani opinara en términos fuertes, gratuitamente agraviantes.

La Asociación de la Prensa Uruguaya (APU) anunció que denunciará el caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por la violación del artículo 13 de la Convención Americana.

Un Tribunal de Apelaciones también confirmó una condena de tres meses de prisión por el delito de injurias contra Gustavo Escanlar, por opinar en dura forma sobre la persona del empresario Federico Fasano. El caso está a estudio de la Suprema Corte.

Además de estos procesos, otra decena de periodistas —varios de ellos del interior del país— debieron afrontar juicios penales bajo la ley de prensa por ejercer su profesión, aunque la mayoría de ellos fueron absueltos después de ser sometidos a proceso penal.

En otros campos del derecho a la información la actuación judicial tampoco fue satisfactoria. A comienzos de noviembre, un juez de San José rechazó una acción de amparo presentada por el periodista David Rabinovich para acceder a información pública en poder de la Junta Departamental. El magistrado rechazó la acción y sostuvo que los representantes del pueblo pueden declarar secreta una información, aún cuando esta verse sobre los gastos presupuestales de la Intendencia. El fallo fue apelado por los abogados de APU y el Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay que patrocinan al periodista.

Prensa y gobierno

La relación del gobierno con la prensa sufrió un leve deterioro este año a partir de declaraciones del elenco gobernante que involucraron a medios de comunicación y periodistas. En efecto, el presidente de la República, Tabaré Vázquez, marcó a mediados de año a nueve medios de comunicación como “actores políticos que forman parte de la oposición”. La mayor parte de los medios de comunicación involucrados por el mandatario rechazaron ese señalamiento y alegaron que se trataba de un intento por restarle credibilidad a las informaciones que publicaron y no eran favorables para el gobierno.

La APU también criticó esta generalización que involucraba gratuitamente y sin fundamento a los periodistas que trabajan en esos medios.

Con esta acción el presidente pareció caminar sobre sus pasos. Al menos no reparó en una definición muy atinada que había hecho el 22 de marzo al inaugurar la nueva sede de la APU, cuando había sostenido que *“la primera obligación del periodismo y de los periodistas es la verdad y su primera lealtad no es hacia ningún gobierno, sino hacia todos los ciudadanos”.*

También se registraron declaraciones de ministros y otros altos funcionarios del gobierno acusando a parte de la prensa de participar de “complots”, “generar situaciones de alarma”, entre otras situaciones.

Homenaje a Luis Pérez Aguirre "Perico"

Foto: Archivo Brecha

El Poder Ejecutivo promulgó la Ley Nº 18.024 por la que se designa Avenida "Sacerdote Luis "Perico" Pérez Aguirre S.J." el tramo de la Ruta Nº 48, comprendido entre la calle Doctor Pouey, de la ciudad de Las Piedras, departamento de Canelones, y la Ruta Nacional Nº 5 "Brigadier General Fructuoso Rivera". La iniciativa partió del actual intendente de Canelones Dr. Marcos Carámbula.

El proyecto de ley fue presentado en febrero de 2004 por legisladores del Frente Amplio y finalmente acogido por toda la bancada canaria. Tras el trámite parlamentario, fue promulgado por el Poder Ejecutivo.

En la exposición de motivos que acompañó la iniciativa, se recordó que en 1999 el país se conmovió por el fallecimiento del sacerdote jesuita Luis Pérez Aguirre «Perico», quien a lo largo de su vida fue un uruguayo comprometido con sus ideas y con sus acciones, y que se hizo más fuerte en los momentos oscuros que tendió la dictadura sobre nuestro país.

Estuvo catorce horas sin que nadie supiera que quien yacía muerto en la Comisaría de Costa Azul, era Luis María Pérez Aguirre, cuya opción de vida fue por la defensa de los derechos de los pobres, los excluidos, los desposeídos y los marginales. Su lucha se manifiesta a través de muchas decisiones y acciones, por ejemplo, en la experiencia del hogar «La Huella» con niños y adolescentes huérfanos o abandonados.

Para nuestra institución es un honor que se reconozca la figura de un entrañable compañero de camino quien tanto aportó y sigue aportando a nuestro trabajo en pos de construir sociedades más justas y solidarias.

Anexo Legislativo 2006

Legislación sobre Derechos Humanos
Octubre de 2005 a octubre de 2006
Leyes destacadas

DERECHO A LA SALUD

Decreto 159/006
Se autoriza la implementación e instructivo de uso del Carné de Adulto Mayor.

Decreto 160/006
Se establecen normas de control, calidad y seguridad para el trasplante de las células y tejidos humanos.

DERECHO A LA INFORMACIÓN

Ley N° 17.948 de 8 de enero de 2006
Se declara que toda persona física o jurídica podrá solicitar información de cualquier persona física o jurídica y del conjunto económico que esta persona integre, concerniente a las operaciones bancarias activas.

Decreto 67/006
Se dispone que todas las instituciones públicas o privadas promoverán la información a las mujeres, durante el transcurso del embarazo, acerca del derecho a ser acompañadas durante el parto y el nacimiento.

DERECHO A LA JUSTICIA

Ley Nº 18.026 de 25 de setiembre de 2006
Se establecen normas para efectivizar la cooperación con la Corte Penal Internacional en la lucha contra el genocidio, los crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra.

DERECHOS DEL TRABAJADOR

Ley N° 17.940 de 2 de enero de 2006
Se dispone que es absolutamente nula cualquier discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical de los trabajadores en relación con su empleo o con el acceso al mismo.

Decreto 165/006
Se dictan normas tendientes a prevención y solución de conflictos laborales y regúlase la ocupación en ejercicio del derecho de huelga.

DERECHO A LA REPARACIÓN

Ley N° 18.033 de 13 de octubre de 2006
Se dispone la recuperación de los derechos jubilatorios y pensionarios de las personas que, por motivos políticos, ideológicos o gremiales no pudieron acceder al trabajo en el período comprendido entre el 9 de febrero de 1973 y el 28 de febrero de 1985.

DERECHO A LA MEMORIA Y A LA VERDAD

Decreto 87/006
Se deroga el Decreto 127/985 por el cual se establece que a través de Actos oficiados por los ministerios del Interior y de Defensa Nacional, la conmemoración de sucesos acaecidos durante un capítulo aciago de la vida del país.

Ley N° 18.023 de 25 de setiembre de 2006
Se sustituye el artículo 1º del decreto-ley N° 14.458, por el cual se determina a qué solemnidades el Poder Ejecutivo deberá decretar honras fúnebres, dando cuenta al Poder Legislativo.

Ley N° 18.024 de 25 de setiembre de 2006
Se designa Avenida "Sacerdote Luis 'Perico' Pérez Aguirre S.J." el segmento de la Ruta Nº 48 comprendido entre la calle Dr. Pouey de la ciudad de Las Piedras y la Ruta nacional N° 5 Brigadier Gral. Fructuoso Rivera.

Resumen cronológico

Ley N° 17.940 de 2 de enero de 2006
Resumen: Se dispone que es absolutamente nula cualquier discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical de los trabajadores en relación con su empleo o con el acceso al mismo.
Publicada D. O. 10 ene./006

Ley N° 17.941 de 3 de enero de 2006
Resumen: Se aprueban los Acuerdos sobre regularización migratoria interna de ciudadanos del Mercosur y sobre regularización migratoria interna de los ciudadanos del Mercosur, Bolivia y Chile.
Publicada D. O. 10 ene./006

Ley N° 17.942 de 4 de enero de 2006
Resumen: Se aprueba el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura.
Publicada D. O. 10 ene./006

Ley N° 17.948 de 8 de enero de 2006
Resumen: Se declara que toda persona física o jurídica podrá solicitar información de cualquier persona física o jurídica y del conjunto económico que esta persona integre, concerniente a las operaciones bancarias activas.
Publicada D. O. 13 ene./006

Ley N° 17.951 de 8 de enero de 2006
Resumen: Se dictan normas tendientes a la Prevención, Control y Erradicación de la Violencia en el Deporte, y créase una Comisión Honoraria, dependiente del Ministerio del Interior con la integración y cometidos que se determinan. La Comisión tendrá por finalidad asesorar a los Ministerios del Interior y de Turismo y Deporte sobre el estudio, la prevención y el control de la violencia en el deporte.
Publicada D. O. 13 ene./006

Decreto 15/006
Resumen: Se modifica lo dispuesto por los artículos que se detallan del Decreto del Poder Ejecutivo 395/002, relativo a la tramitación de peticiones, reclamaciones o consultas de los usuarios de Servicios de Salud.
Publicado D. O. 23 ene./006

Decreto 40/006
Resumen: Se instrumentan mecanismos inspectivos y punitivos a fin de dar cumplimiento a lo previsto en el Decreto 268/005 por el cual se dispone que "todo local cerrado de uso público y toda área laboral ya sea en la órbita pública o privada destinada a al permanencia de personas, deberán ser ambientes 100% libres de humo de tabaco". Se establecen multas de 100 y 200 UR. Clausura.
Publicado D. O. 17 feb./006

Decreto 66/006
Resumen: Se reglamentan las disposiciones contenidas en la Ley N° 17.940 relativa a la actividad sindical. Cuota o afiliación sindical. Licencia sindical.
Publicado D. O. 10 mar./006

Decreto 67/006
Resumen: Se dispone que todas las instituciones públicas o privadas promoverán la información a las mujeres, durante el

transcurso del embarazo, acerca del derecho a ser acompañadas durante el parto y el nacimiento.
Publicado D. O. 10 mar./006

Decreto 87/006
Resumen: Se deroga el Decreto 127/985 por el cual se establece que a través de Actos oficiados por los Ministerios del Interior y de Defensa Nacional, la conmemoración de sucesos acaecidos durante un capítulo aciago de la vida del país.
Publicado D. O. 24 mar./006

Decreto 152/006
Resumen: Se dispone que la "Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda otra forma de Discriminación", funcionará en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura.
Publicado D. O. 5 jun./006

Decreto 159/006
Resumen: Se autoriza la implementación e instructivo de uso del Carné de Adulto Mayor. El objetivo del mismo es facilitar la atención de adultos mayores usuarios del sistema de salud.
Publicado D. O. 7 jun./006

Decreto 160/006
Resumen: Se establecen normas de control, calidad y seguridad para el trasplante de las células y tejidos humanos.
Publicado D. O. 7 jun./006

Decreto 165/006
Resumen: Se dictan normas tendientes a prevención y solución de conflictos laborales y regúlase la ocupación en ejercicio del derecho de huelga.
Publicado D. O. 9 jun./006

Ley N° 17.978 de 26 de junio de 2006
Resumen: Se definen las cooperativas sociales, determínase la legislación aplicable a las mismas y requisitos de constitución. Cooperativas de trabajo de jefes y jefas de hogar pertenecientes a sectores con necesidades básicas insatisfechas, jóvenes, discapacitados, minorías étnicas y todo grupo en situación de extrema vulnerabilidad social.
Publicada D. O. 3 jul./006

Decreto 225/006
Resumen: Se aprueba el "Reglamento de la redención de la pena por trabajo y estudio". Cómputos de horas de estudio y de trabajo. Selección. Control. Deberes. Faltas.
Publicado D. O. 20 jul./006

Decreto 226/006
Resumen: Se reglamenta el inciso 1 del Art. 14 de Ley N° 17.897 sobre inserción laboral de personas liberadas. En las licitaciones de obras y servicios públicos, las empresas deberán contratar a personas liberadas registradas en la bolsa de trabajo del Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados.
Publicado D. O. 20 jul./006

Ley N° 17.993 de 23 de julio de 2006
Resumen: Se dictan normas relativas a jubilación por edad avanzada.
Publicada D. O. 31 jul./006

Decreto 255/006
Resumen: Se disponen normativas referidas al sistema de prevención y control del lavado de activos y de la financiación del terrorismo. Obligatoriedad de declarar un monto superior a 10 mil dólares en el caso de transporte a través de la frontera. Aplicación de multas.
Publicado D. O. 14 ago./006

Ley N° 18.013 de 11 de setiembre de 2006
Resumen: Se aprueba el Acuerdo sobre los Privilegios e Inmunidades de la Corte Penal Internacional.
Publicada D. O. 19 set./006

Decreto 324/006
Resumen: Se regula la permanencia en Cárcel Central de personas procesadas con prisión por la justicia competente.
Publicado D. O. 22 set./006

Ley N° 18.023 de 25 de setiembre de 2006
Resumen: Se sustituye el artículo 1º del decreto-ley N° 14.458, por el cual se determina a qué solemnidades el Poder Ejecutivo deberá decretar honras fúnebres, dando cuenta al Poder Legislativo. Se exceptúan de las honras fúnebres a presidente y vicepresidentes que hayan ocupado los cargos en el período comprendido entre el 27 de junio de 1973 y el 1 de marzo de 1985.
Publicada D. O. 29 set./006

Ley N° 18.024 de 25 de setiembre de 2006
Resumen: Se designa Avenida “Sacerdote Luis ‘Perico’ Pérez Aguirre S.J.” el segmento de la Ruta Nº 48 comprendido entre la calle Dr. Pouey de la ciudad de Las Piedras y la Ruta nacional N° 5 Brigadier Gral. Fructuoso Rivera.
Publicada D. O. 29 set./006

Ley N° 18.026 de 25 de setiembre de 2006
Resumen: Se establecen normas para efectivizar la cooperación con la Corte Penal Internacional en la lucha contra el genocidio, los crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra. Modificación del Código Penal. Crímenes de lesa humanidad.
Publicada D. O. 4 oct./006

Ley N° 18.033 de 13 de octubre de 2006
Resumen: Se dispone la recuperación de los derechos jubilatorios y pensionarios de las personas que, por motivos políticos, ideológicos o gremiales no pudieron acceder al trabajo en el período comprendido entre el 9 de febrero de 1973 y el 28 de febrero de 1985.
Publicada D. O. 19 oct./006

Ley N° 18.036 de 20 de octubre de 2006
Resumen: Se aprueba el Tratado de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) sobre Derecho de Autor y Declaraciones Concertadas relativas al Tratado de OMPI sobre Derecho de Autor.
Publicada D. O. 31 oct./006

Ley N° 18.039 de 20 de octubre de 2006
Resumen: Se establecen procedimientos de oficio para los delitos de rapto, violación, atentado violento al pudor, corrupción y estupro. Se incorpora al Código del Proceso Penal.
Publicada D. O. 31 oct./006Procedimiento de oficio.

Ley N° 18.045 de 23 de octubre de 2006
Resumen: Se dispone que el recurso referido en el artículo 303 de la Constitución de la República (Decretos de la Junta Departamental o resoluciones del Intendente Municipal contrarias a la Constitución), se interpondrá directamente ante la Cámara de Representantes.
Publicada D. O. 31 oct./006

Tabla de contenidos

25 años de Serpaj. Una mirada retrospectiva 7

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS 11

Campaña por la nulidad de la ley de caducidad 13
Algunos fundamentos jurídicos y de inconstitucionalidad de la ley de caducidad.... 15
La búsqueda de la verdad ante una nueva encrucijada 22
Los mandos civiles ante la justicia 24
Otras denuncias por violaciones a los Derechos Humanos
durante la dictadura cívico-militar 27
Históricos procesamientos de militares 35
Los pedidos de extradición y los militares uruguayos 37
Ex torturadores dan clase 39
Ley de Crímenes de Lesa Humanidad y Cooperación con la Corte
penal Internacional 41
In memorian (Quica y Luz) 43
Periodistas y Derechos Humanos. Homenaje Roger Rodríguez 44
Derechos individuales y seguridad. Falsa oposición 45
Situación carcelaria 49
Ley de Humanización del Sistema Carcelario Nacional 54
Procedimiento policial. Proyecto de ley 55
Hacia una reforma del proceso penal que garantice los Derechos Humanos 58
La vida entre rejas. Situación de los Derechos Humanos
de los adolescentes privados de libertad 60
Denuncia internacional contra el Estado uruguayo.
La situación de los adolescentes privados de libertad 65
Código de la Niñez y la Adolescencia 70

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES 70
Derechos Humanos y políticas públicas 75
Desempeño económico y desafíos en el marco de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales 78
El TLC entre Uruguay y Estados Unidos 89
Salud. La industria de medicamentos en Uruguay 97
La educación en el mundo del revés 100
Debate Educativo Nacional. La participación ciudadana 108
Acceso a recursos, educación y salud (1996-2006) 113
Niños. Un enfoque desde los Derechos Humanos 122
Por un Uruguay libre de pobreza 130
Algunas mejoras en el mundo del trabajo 138
Vivienda. Componente de la dignidad humana 144
Medio Ambiente. Una cuestión de actualidad 154
Informe sobre el derecho a la salud. Una experiencia inédita 163
Género 171
Seguridad Social. Luces y sombras 176
Seguridad y Defensa en Uruguay. Un debate necesario 182
Retrocesos y estancamientos en materia de libertad de expresión 185
Homenaje a Luis Pérez Aguirre "Perico" 187
Anexo Legislativo 2006 188